

# Inzicht in inhuur

Onderzoek naar externe inhuur 2006 - 2009

*Rekenkamercommissie Ede*





# Inzicht in inhuur

Onderzoek naar externe inhuur 2006 - 2009

*Rekenkamercommissie Ede*



---

## Voorwoord

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar het beleid en de wijze van uitvoering van externe inhuur. Het doel van het onderzoek was om vast te stellen hoe het beleid is vormgegeven en of dit op een efficiënte en effectieve wijze plaatsvindt. Daarbij is ingezoomd op het proces van het inhuren, de omvang en de kosten en de relatie tussen inhuur en de vaste personeelsformatie. Er is geen onderzoek gedaan naar het rendement van inhuur en de gehanteerde tarieven.

De bevindingen en onderzoeksresultaten zijn neergelegd in dit rapport. De conclusies van de rekenkamercommissie zijn opgenomen in hoofdstuk 7.

Het geheel overziend concludeert de commissie dat het ontbreekt aan een strategische visie en centraal beleid op externe inhuur. Inhuur vindt vooral plaats vanuit praktische redenen zonder dat daaraan vastgesteld beleid ten grondslag ligt. Inhuur is in de praktijk een bedrijfsvoeringinstrument dat wordt ingezet bij piekwerkzaamheden, ziekte, vacatures en projecten.

Er zijn geen gemeentebrede kaders gesteld voor sturing op inhuur, noch financieel noch inhoudelijk, en voor de relatie tussen het extern inhuren en het gemeentelijke organisatie- en personeelsbeleid.

De bevoegdheden rondom externe inhuur zijn verregaand gedecentraliseerd naar de sectoren. Dat hangt samen met het sturingsprincipe van integraal management. Als gevolg daarvan zijn de rol en de inbreng bij inhuur van college en raad beperkt. Voorwaarden voor inhuren zijn dat het gebeurt op een doelmatige en doeltreffende wijze, binnen de gestelde financiële kaders en in goede afstemming op de beschikbare personeelsformatie.

Met inachtneming van de conclusies als verwoord in dit rapport doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

- 1. Ontwikkel een strategische visie voor externe inhuur waarbij de volgende onderwerpen aan de orde komen:**
  - de flexibiliteit van de organisatie en de gewenste kwantitatieve en kwalitatieve kernbezetting
  - het onderscheid tussen externe inhuur en uitbesteding
  - de relatie inhuur en het bedrijfsvoeringbeleid
  - de relatie inhuur en het organisatie- en personeelsbeleid.
- 2. Breng op concernniveau samenhang aan in de regels en het proces van inhuur. Leg daarbij afspraken vast over:**
  - een eenduidige definitie van externe inhuur
  - een afwegingskader voor inhuur
  - de maximale termijn waarvoor wordt ingehuurd
  - de maximale honorering in relatie tot de Balkenende-norm
  - het bijhouden van evaluatiegegevens.

Rekenkamercommissie Ede  
28 oktober 2010.

## Reactie college van burgemeester en wethouders

In uw brief van 29 oktober 2010 biedt u ons college het rekenkamerrapport "Inzicht in inhuur; onderzoek naar externe inhuur 2006-2009" aan. U stelt ons in de gelegenheid om een bestuurlijke reactie te geven op het rapport. In deze brief ontvangt u de reactie van ons college.

### *Algemeen beeld*

Allereerst wil het college haar waardering uitspreken voor de uitvoerige en gedegen analyse van de praktijk van externe inhuur in onze organisatie over de periode 2006-2009. Op hoofdlijnen kunnen wij ons goed vinden in de conclusies en aanbevelingen van de commissie. Het college is het met de commissie eens dat de praktijk van externe inhuur tot nu toe vooral praktisch is ingestoken en dat daarbij de bedrijfsvoering centraal staat.

### *Specifieke conclusies en aanbevelingen*

Het college ziet in het rapport een ondersteuning en aanmoediging van het door haar ingezette beleid om, mede in het kader van de bezuinigingstaakstelling, de externe inhuur kritisch tegen het licht te houden met de bedoeling waar mogelijk een substantiële besparing te realiseren. Dat willen we onder meer bereiken door een effectievere sturing op, c.q. aanvullende gemeentebrede afspraken over de wijze waarop we met externe inhuur omgaan, betere tariefafspraken en een verdergaande professionalisering van het inhuurproces.

Het college is eveneens van mening dat het wenselijk is een visie op externe inhuur vast te stellen. Een visie waarin ook de aspecten van bedrijfsvoering onderdeel uitmaken. We vinden dat de gemeente Ede, behalve een vaste kern van medewerkers ook een zogenoemde flexibele schil nodig heeft. Deze flexibele schil, die qua omvang jaarlijks kan verschillen, stelt ons onder meer in staat pieken en dalen in het werkaanbod beter op te vangen, een vacatureperiode te overbruggen en specialisten voor een tijdelijke opdracht aan te trekken. Instroom van nieuw personeel, inclusief externe inhuur, bevordert het kritisch vermogen van de organisatie en de professionaliteit. In de kern gaat het immers telkens om de vraag met welke personele inzet is de continuïteit, snelheid en kwaliteit van de dienstverlening het beste gediend en hoe kan dat zo efficiënt mogelijk worden gerealiseerd?

### *Tenslotte*

De aanbevelingen van de commissie gaat het college dan ook nadrukkelijk betrekken bij de verdere uitwerking van een algehele visie op externe inhuur. Wij willen de raad medio 2011 graag informeren over de resultaten hiervan.

burgemeester en wethouders van Ede,  
17 november 2010.



# Inzicht in inhuur

Onderzoek naar externe inhuur 2006 - 2009

*Rekenkamercommissie Ede*







---

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1</b>		
<b>Inleiding</b>	1.1 Aanleiding	12
	1.2 Doel- en vraagstelling	12
	1.3 Definitie van inhuur	13
	1.4 Begrippen en normen	14
	1.5 Onderzoeksaanpak	14
	1.6 Leeswijzer	15
<b>Hoofdstuk 2</b>		
<b>Beleidskader inhuur</b>	2.1 Inleiding	18
	2.2 Inkoopbeleid	18
	2.3 Inhuurbeleid	19
	2.4 Rolverdeling bij inhuur	22
	2.5 Decentraal inhuurbeleid	22
	2.6 Dekkingssoorten	23
	2.7 Kostenbeheersing	24
<b>Hoofdstuk 3</b>		
<b>Aard en omvang van inhuur</b>	3.1 Omvang van inhuur	28
	3.2 Inhuur door sectoren	29
	3.2.1 Inhuurcategorieën	30
	3.2.2 Organisatieonderdelen	34
	3.2.3 Ingehuurde bedrijven	34
<b>Hoofdstuk 4</b>		
<b>Proces van inhuur</b>	4.1 Inhuurproces	36
	4.2 Werking en praktijk	37
	4.2.1 Bevindingen	38
<b>Hoofdstuk 5</b>		
<b>Registratie en verantwoording</b>	5.1 Registratie	42
	5.2 Financiële administratie	42
<b>Hoofdstuk 6</b>		
<b>Formatieomvang en inhuur</b>	6.1 Formatieomvang en kosten	46
	6.1.1 P-reserves	47
	6.2 Vaste formatie en inhuur	48
	6.2.1 Percentage inhuur	48
	6.2.2 Vergelijking met andere gemeenten	50
	6.3 Verklaringen stijging inhuur	51
<b>Hoofdstuk 7</b>		
<b>Conclusies</b>	7.1 Algemeen beeld	54
	7.2 Specifieke conclusies	55
<b>Hoofdstuk 8</b>		
<b>Bijlagen</b>	8.1 Normenkader	60
	8.2 Vragenlijst interview	61
	8.3 Overzicht geraadpleegde personen	63
	8.4 Cijfers bij de figuren	64
	8.5 Vergelijking andere gemeenten	70
	8.6 Inhuur organisatieonderdelen	71
	8.7 Gebruikte afkortingen	74



---

Hoofdstuk 1

# Inleiding



## 1.1 Aanleiding

De inhuur van externen binnen het openbaar bestuur staat landelijk volop in de belangstelling. De reden hiervoor is dat de kosten van het extern inhuren van personeel jaarlijks toenemen. Dat leidt tot kritiek en de vraag hoe deze kosten beter beheerst kunnen worden. Om de groei van inhuur in te perken heeft de rijksoverheid in 2009 een norm bepaald voor de inhuur door ministeries. Deze mogen niet meer dan 13% van de personeelskosten inzetten voor externe inhuur. De Tweede Kamer nam voorjaar 2010 de motie-Roemer aan waarin de regering werd verzocht een afdwingbare norm te leggen van 10% voor het inhuren van externen. Het nieuwe kabinet beslist over de uitvoering van deze motie voor de periode na 2010.

Niet alleen de rijksoverheid maar ook provincies en gemeenten maken frequent gebruik van externe inhuur. In de gemeenteraad van Ede zijn de kosten van inhuur een terugkerend onderwerp van discussie. Door diverse raadsfracties is aandacht gevraagd voor de jaarlijkse stijging van deze kosten. In het convenant voor de bestuursperiode 2010-2014 hebben de collegepartijen afgesproken het gebruik van externe adviseurs kritisch te bekijken en waar mogelijk terug te dringen. In het kader van de ombuigingstaakstelling is een kostenreductie op de inhuur aangekondigd.

Om voornoemde redenen heeft de rekenkamercommissie besloten onderzoek te doen naar externe inhuur door de gemeente Ede.

## 1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is vast te stellen hoe het gemeentebestuur van Ede het beleid ten aanzien van inhuur van externen heeft vormgegeven en of dit op een doelmatige en doeltreffende wijze plaatsvindt. De rekenkamercommissie wil nagaan in hoeverre hiervoor condities aanwezig zijn. Daarnaast wil de commissie inzicht krijgen in het verloop van het proces van inhuur en de aard, omvang en uitgaven ervan.

Het doel van het onderzoek is:

**De gemeenteraad van Ede inzicht bieden in het beleid en de wijze van uitvoering van externe inhuur.**

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

**Vindt het extern inhuren op een doelmatige en doeltreffende wijze plaats?**

Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. wat is het beleid voor externe inhuur, zowel concernbreed als per sector?
2. wat zijn de regels en richtlijnen voor externe inhuur en worden deze nageleefd?
3. hoe vindt registratie en verantwoording van externe inhuur plaats?
4. wat is de aard en omvang van externe inhuur?
5. hoe verhouden de kosten van externe inhuur zich ten opzichte van de normformatie, de werkelijke bezetting en de totale loonsom?

De reikwijdte van het onderzoek wordt ingekaderd door de centrale onderzoeksvraag. Het gaat in het onderzoek om het beleid en het proces van inhuur, de omvang en kosten ervan en de relatie tot de vaste formatie en personeelsbezetting. De rekenkamercommissie heeft geen onderzoek gedaan naar de gehanteerde tarieven van inhuur en de relatie tussen het resultaat van inhuur en de aangewende middelen.

### 1.3 Definitie van inhuur

Er zijn verschillende definities van inhuur in omloop. In de meeste gevallen wordt gebruik gemaakt van de definitie uit de rijksbegrotingvoorschriften over externe inhuur.

De rijksdefinitie, geformuleerd op gemeentelijk niveau, luidt:

**Externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt.**

Er wordt onderscheid gemaakt tussen inhuur en uitbesteding. Kenmerkend verschil is dat bij inhuur sprake is van aansturing van de werkzaamheden door de opdrachtgever. Bij uitbesteding wordt een product geleverd waar de opdrachtgever niet rechtstreeks stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt.

In de praktijk blijkt het onderscheid tussen inhuur en bepaalde vormen van uitbesteding minder duidelijk dan de omschrijving suggereert. Vooral de aard van de aansturingrelatie geeft aanleiding tot interpretatieverschillen. Bij onderzoek en adviesopdrachten die zelfstandig door bureaus worden uitgevoerd vindt geen directe sturing plaats door de opdrachtgever. Anderzijds wordt wel invloed uitgeoefend via de opdrachtformulering en daarbij te maken afspraken over het eindproduct. Afhankelijk hoe het begrip 'aansturing' wordt geïnterpreteerd worden advieskosten verantwoord onder de noemer 'inhuur' of 'uitbesteding'.

De gemeente Ede heeft geen eigen definitie van externe inhuur vastgesteld. De gemeente hanteert als uitgangspunt dat het gaat om derden die onder regie van de eigen organisatie werkzaamheden verrichten. Dat gebeurt op een kantoorwerkplek van de gemeente. De exacte invulling kan per sector verschillen. Werkzaamheden waarover het ambtelijk management niet zelf de regie voert, worden tot uitbesteding gerekend. Dat geldt bijvoorbeeld voor adviestaken die niet binnen de eigen organisatie, maar daarbuiten worden uitgevoerd. De aanwezigheid van een ingehuurde op een werkplek van de gemeente is bepalend voor de vraag of diens kosten als inhuur of uitbesteding worden aangemerkt.

De rekenkamercommissie sluit in het onderzoek aan bij de beleidslijn van de gemeente. Dat heeft vooral een praktische reden. Advieskosten worden niet afzonderlijk benoemd en als zodanig gecodeerd in de financiële administratie. Deze kosten worden verantwoord onder de noemer 'uitbestede werkzaamheden' en zijn niet eenduidig uit het financieel systeem te filteren. Een exercitie van de commissie waarbij dat wel is geprobeerd leverde onzekerheden op en (te) grote betrouwbaarheidsmarges.

## 1.4 Begrippen en normen

Het onderzoek richt zich op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het proces van inhuur. Hieronder wordt verstaan:

- **Doelmatigheid**  
De doelmatigheid of efficiency betreft de mate waarin een organisatie er in slaagt haar doelstellingen te bereiken tegen een zo gunstig mogelijke prijs-kwaliteitverhouding.
- **Doeltreffendheid**  
De doeltreffendheid betreft de mate waarin een organisatie er in slaagt om haar vooraf gestelde beleidsdoelen door middel van een beleid(sinstrumentarium) te effectueren.

In het onderzoek worden normen gehanteerd die zijn ontleend aan landelijke voorschriften en het beleid van de gemeente Ede. Meer specifiek zijn de normen afgeleid van de gemeentelijke regels betreffende het personeelsbeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Inhuurbeleid wordt in de praktijk vooral sectoraal ingevuld. Zowel vormgeving als uitvoering van inhuur vindt overwegend plaats binnen de sectoren. Hierop zijn slechts in beperkte mate centrale, gemeentebrede regels van toepassing. Er zijn geen specifieke concernrichtlijnen die binnen de gehele organisatie gelden waaraan zowel het beleid en het proces van inhuur kunnen worden getoetst. Voor het onderzoek heeft de rekenkamercommissie zelf aanvullend normen ontwikkeld. Deze zijn afgeleid uit algemene opvattingen over inhuur in het openbaar bestuur.

De normen die de commissie hanteert zijn opgenomen in bijlage 8.1.

## 1.5 Onderzoeksaanpak

De rekenkamercommissie is het onderzoek gestart met een literatuurstudie gevolgd door het verzamelen van documenten over het inhuurbeleid bij de gemeente Ede. Na een analyse van deze stukken zijn data verzameld over de aard en omvang van inhuur in termen van kosten en aantallen. De registratie- en informatiesystemen zijn geanalyseerd en er is een scan uitgevoerd op de financiële administratie. De voorlopige bevindingen zijn vastgelegd in een notitie 'eerste verkenning inhuur 2006-2009'. De notitie met de onderliggende financiële gegevens zijn voorgelegd aan de sectorcontrollers. Vervolgens is het normenkader verder uitgewerkt en zijn interviewgesprekken gehouden met de controllers. Daarbij is gebruik gemaakt van een standaard vragenlijst. Deze lijst is als bijlage 8.2 bij dit rapport opgenomen. De gespreksverslagen zijn gevalideerd door de gesprekspartners.

Nadien is op specifieke onderdelen aanvullende informatie ingewonnen en zijn de werkinstructies uit de organisatie bestudeerd. Aansluitend is het algemene verloop van het proces van inhuur in beeld gebracht. De praktijk van inhuur is getoetst aan het normenkader zoals dat in het onderzoek is ontwikkeld.

De onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een nota van bevindingen. Deze is voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de sectordirecteuren en, op diens

verzoek, aan de portefeuillehouder. Na verwerking van de ontvangen reacties is het eindrapport met conclusies en aanbevelingen opgesteld en voor bestuurlijk commentaar voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders.

### *Onderzoeksafbakening*

De rekenkamercommissie heeft er voor gekozen het onderzoek te richten op de bestuursperiode 2006–2009. Er wordt kort teruggeblikt op eerder getroffen maatregelen in voorafgaande jaren. Het onderzoek richt zich primair op de beantwoording van de onderzoeksvraag naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het inhuurproces. De rechtmatigheid en juridische toets op inhuur zijn in het onderzoek goeddeels buiten beschouwing gelaten.

## 1.6 Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 gaat over de kaders en de inbedding van het beleid van inhuur. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de aard en omvang van inhuur, zowel concernbreed als op sectorniveau. Hoofdstuk 4 gaat over het proces van inhuur en de regels en richtlijnen die daarop van toepassing zijn. In hoofdstuk 5 komt registratie en verantwoording van de kosten aan de orde. In hoofdstuk 6 wordt inhuur gerelateerd aan de vaste formatie. Het rapport sluit af met conclusies in hoofdstuk 7. De aanbevelingen staan in het voorwoord bij dit rapport.





---

Hoofdstuk 2

# Beleidskader inhuur



## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kaders en het beleid van inhuur. Daarbij staat de vraag centraal in hoeverre er beleid is vastgesteld met regels voor inhuur en hoe dat beleid is ingebed in de organisatie.

Inhuur van derden is een specifieke vorm van inkoop. De beleidskaders rond inhuur zijn onderdeel van het gemeentelijke inkoopbeleid. Daarop is het organisatie- en sturingsmodel van toepassing dat de gemeente hanteert. Er is sprake van gedecentraliseerde inkoop via integraal management. De sectoren zijn verantwoordelijk voor inkoop en inhuur. Concernbreed zijn waarborgen gedefinieerd voor een rechtmatige inzet van middelen en voor registratie en verantwoording. In de volgende paragraaf wordt op hoofdlijnen het gemeentelijke inkoopbeleid geschetst.

## 2.2 Inkoopbeleid

De kaderstelling rond inkoop voor leveringen en diensten ligt vast in de nota inkoop- en aanbestedingsbeleid ‘Waar(heen) voor je geld’ uit 2005. Het doel van het inkoopbeleid is gericht op het bevorderen en waarborgen van:

- de kwaliteit van de inkoopfunctie en het inkoopproces
- het doelmatig besteden van gemeenschapsgeld
- de rechtmatigheid van handelen.

De nota uit 2005 is leidend voor het proces van inkoop en daarmee voor het inhuren van externen. De algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente vormen onderdeel van de nota. Daarnaast is een aantal juridische, economische en organisatorische uitgangspunten omschreven.

Decentrale budgethouders binnen de sectoren zijn verantwoordelijk voor het doen van inkopen en aanbestedingen. Voor leveringen en diensten vanaf 1 ton euro worden de budgethouders ondersteund door de centrale Adviseur Inkoop. Bij Europese aanbestedingen heeft deze een verplichte adviesfunctie. Daarnaast heeft deze een inbreng bij strategische beleidsontwikkeling en is verantwoordelijk voor controles op de naleving van de regelgeving.

Bij de beleidsuitvoering wordt gewerkt met offerteprocedures. Hierop zijn drempelbedragen van toepassing voor het aantal op te vragen van offertes.

Daarop geldt de volgende staffel:

Orderbedrag	Aantal op te vragen offertes
< € 10.000,-	Facultatief
€ 10.000,- tot € 100.000,-	Minimaal twee offertes
€ 100.000,- tot € 193.000,-	Minimaal drie offertes of aanbesteden
> € 193.000,-	Europees aanbesteden

### *Uitzondering inhuren externen*

Voor het inhuren van externen geldt een uitzondering op deze staffel. Bij inhuur tot een bedrag van € 50.000,- kan worden volstaan met het opvragen van één offerte.

Het inkoopbeleid is concernbreed uitgewerkt in een drietal procesbeschrijvingen:

- 1 rechtstreekse inkoop
- 2 offertetraject
- 3 Europese aanbesteding.

Daarnaast is er een procesbeschrijving om te kunnen afwegen of inhuur van derden Europees aanbesteed moet worden. Inhuur van derden wordt als een zogenaamde 2B-dienst beschouwd. Deze diensten hoeven onder bepaalde voorwaarden niet Europees aanbesteed te worden. Naast de 2B-diensten kent de Europese Unie een beperkt aantal 2A-diensten. Daarbij gaat het om typen diensten zoals advies over bedrijfsvoering en dienstverlening door architecten en ingenieurs. Hierop zijn de EU-aanbestedingsregels wel van toepassing.

Naleving van relevante interne en externe regelgeving op het gebied van inkoop wordt binnen de organisatie getoetst door middel van interne controles. Deze controles vinden jaarlijks achteraf plaats door de centrale Adviseur inkoop. Er vindt geen pro-actieve controle of monitoring plaats op de naleving van de regels. Daarnaast is inkoop onderdeel van de reguliere controles door de accountant.

Voor het beheer van contracten voor leveringen en diensten is een contractenregister opgesteld. Hierdoor bestaat er gemeentebreed een up-to-date inzicht in de vaste inkoopcontracten en de afspraken en termijnen. Voor aanmelden en registreren van de inkoopcontracten zijn concernafspraken gemaakt met de sectoren. Inhuur van externen wordt niet in het contractenregister vastgelegd.

## 2.3 Inhuurbeleid

Het beleid van de gemeente met betrekking tot externe inhuur is inhoudelijk niet beschreven of vastgelegd in een inhuurprotocol. Er is geen centraal en samenhangend beleid ontwikkeld. Concerndoelstellingen en/of strategische keuzes ten aanzien van inhuurbeleid ontbreken. Ook is geen limiet gesteld aan de omvang van inhuur en de verhouding tussen inhuur en de vaste personeelsformatie.

De kaders die zijn vastgesteld zijn vooral financieel en administratief van aard en gericht op registratie en het inzichtelijk maken van de inhuuruitgaven. Op concernniveau is er geen expliciet inhoudelijk beleidskader. Wel is een aantal algemene uitgangspunten beschreven. Er is ruimte gelaten voor uitwerking en nadere invulling door de sectoren. Daarbij zijn regels en richtlijnen geformuleerd. Deze zijn doorvertaald en impliciet gemaakt in inhuurbeleid binnen de sectoren.

### *Criteria voor inhuur*

De gemeente hanteert als algemene regel dat het bij inhuur moet gaan om de inzet van extern personeel dat wordt ingehuurd voor: piekwerkzaamheden, tijdelijke invulling van vacatureruimte, ziekte-, zwangerschap- of ouderschapsverlof, specifieke deskundigheid en de uitvoering van projecten. Er wordt in registratieve zin geen onderscheid gemaakt in inhuur voor reguliere werkzaamheden en

nieuwe taken of projecten. Er vindt geen differentiatie plaats naar inhuur als vervanging van vast personeel, en inhuur voor extra capaciteit en/of tijdelijke aanvulling op de vaste formatie.

### *Categorieën externe inhuur*

De gemeente onderscheidt inhuurkrachten in vier categorieën:

- uitzendkrachten
- interim-management
- projectmanagement
- specialistisch advies.

Bij uitzendkrachten gaat het om generieke functies tot en met schaal 10 waarop de CAO uitzendkrachten van toepassing is. Interim-management is personeel dat via een extern bureau wordt ingezet voor het managen van een organisatorische eenheid. Projectmanagement is personeel dat wordt ingehuurd om gedurende een bepaalde periode als projectleider bij grotere projecten op te treden.

Onder specialistisch advies worden verstaan alle functies vanaf schaal 9 en hoger waarvoor specialistische kennis en expertise nodig is.

Onderzoek- en advieswerk van externe bureaus die niet rechtstreeks door de gemeentelijke organisatie worden aangestuurd en uitgevoerd vallen buiten deze categorie. De kosten van deze bureaus tellen niet mee in het totaal van de inhuuruitgaven.

### *Vaklieden*

Tot 2009 werden ook 'vaklieden' tot inhuur gerekend. Dat betrof uitvoerend personeel dat (via onderaannemers) bij de sector ROB werd ingezet voor het onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Bij de halfjaarrapportage 2009 besloot de raad deze categorie niet meer mee te nemen in het overzicht van inhuur. Feitelijk was er geen sprake van externe inhuur. Deze taken zijn aan de markt overgelaten waarbij de gemeente slechts de regie voerde op de uitvoering en kwaliteit ervan.

### *Motieven inhuur*

De motieven waarom de gemeente inhuurt zijn divers. Het heeft ondermeer te maken met de wijze waarop de gemeente Ede haar (kern)taken wil uitvoeren. De gemeente heeft ervoor gekozen om, daar waar mogelijk, een aanpak te volgen waarbij uitvoerende taken worden uitbesteed. Dat heeft geresulteerd in het op afstand zetten en privatiseren van bepaalde taken.

Daarnaast heeft inhuur te maken met ziekte, vacatures, piekwerkzaamheden, tijdelijke verhoging productie, aantal en aard van projecten, reorganisaties en gebrek aan kwalitatieve en/of kwantitatieve capaciteit. Ook het ambitieniveau van de gemeente speelt mee en de grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in Ede. Een andere beweegreden om derden in te huren is het vermijden van financiële risico's waaronder het voorkomen van wachtgeldverplichtingen. Nieuwe beleidsinitiatieven worden nogal eens met incidenteel geld gestart. Structurele financiering is niet altijd gegarandeerd. Bij het aannemen van nieuwe medewerkers bestaat dan de zorg voor financiële risico's. Vandaar vaak een keuze voor inhuur.

### *Afweging inhuur versus zelf doen*

Uitgangspunt is dat bij de start van een inhuurproces een afweging plaatsvindt om extern in te huren of de uitvoering zelf te doen met eigen personeel. Een afgewogen beslissing vereist toepassing van heldere afwegingscriteria. Hiervan maken deel uit de motieven om in te huren en de eventuele risico's. Bij de risico's gaat het niet alleen om financiële risico's maar ook om organisatorische consequenties bijvoorbeeld wat betreft borging van kennis en expertise in de eigen organisatie. Op concernniveau ontbreekt het aan een algemeen afwegingskader om een verantwoorde keuze te kunnen maken tussen inhuren of het zelf doen. De beslissing daarover vindt plaats op decentraal niveau, binnen de sectoren en de onderliggende organisatieonderdelen. Dat afwegingsproces is niet goed navolgbaar. De redenen waarom inhuur de voorkeur krijgt boven de (tijdelijke) inzet van eigen personeel worden niet vastgelegd en zijn achteraf veelal niet meer herleidbaar.

### *Mantelcontracten inhuur*

Om kostenvoordeel op inhuur te behalen heeft de gemeente Ede, samen met de KAN-gemeenten en de provincie Gelderland, een mantelcontract gesloten voor het inhuren van uitzendkrachten tot en met schaal 10. Daarnaast zijn voor functies vanaf schaal 9 en hoger in het voorjaar 2010 gemeentebreed overeenkomsten gesloten met vijf detacheringbureaus. Daarbij zijn staffelkortingen bedongen en afspraken gemaakt over de bandbreedte van de tarieven. De insteek is het behalen van prijsvoordelen op de inhuur. Ook wordt beoogd om de efficiency van het inhuurproces te verbeteren en waar mogelijk te stroomlijnen. Uit interne controles blijkt dat er voor de hogere functies sprake is van een lappendeken van inhuurcontracten, uurtarieven en voorwaarden. Via de raamovereenkomsten kunnen contractsafspraken waar mogelijk worden geüniformeerd. De organisatieonderdelen benaderen in eerste instantie een van de gecontracteerde detacheringbureaus. Als de bureaus niet kunnen leveren of geen geschikte kandidaat hebben, staat het de sectoren vrij om andere bureaus of ZZP'ers in te huren.

## 2.4 Rolverdeling bij inhuur

Bij het inhuurbeleid van externen geldt de volgende rolverdeling tussen raad, college en de ambtelijke organisatie.

De gemeenteraad formuleert in de programmabegroting de algemene beleidsdoelen. Voor de realisering daarvan worden budgetten beschikbaar gesteld. Hiermee worden producten en diensten geleverd ten behoeve van de Edese burgers. De raad controleert de besteding en toereikendheid van deze middelen.

Het college bestuurt de dagelijkse gang van zaken in de gemeente en is als zodanig verantwoordelijk voor het realiseren van de door de raad vastgestelde doelen en de te leveren producten en diensten. Het college besteedt de middelen en legt verantwoording af aan de raad.

De uitvoering van de werkzaamheden vindt plaats door de ambtelijke organisatie. Het management heeft verregaande bevoegdheden om die dingen te doen die nodig zijn om de producten en diensten te leveren. Dit alles binnen de geautoriseerde budgetten en tegen de afgesproken kwaliteit. De wijze waarop de budgetten worden aangewend is aan de organisatie. Welke middelen worden ingezet is een keuze van het management. Voorwaarde is dat op een efficiënte wijze wordt geopereerd. Het college kan de organisatie daarop aanspreken.

De raad staat op afstand bij de keuze en inzet van de productiefactoren, waaronder het inhuren van externen, anders dan in het kader van algemene bedrijfsvoering- en budgetafspraken en de keuze van de te realiseren doelstellingen.

Bij de beslissing om extern in te huren is de rol van het college beperkt. De input van het college strekt zich uit tot het toezien op het behalen van de overeengekomen prestaties en het bewaken van budgetoverschrijdingen. Het college stuurt niet zelf op inhuur. Voor zover de prestaties worden behaald en de beschikbaar gestelde budgetten niet worden overschreden, staat het college op afstand. Het college is wel betrokken bij de vaststelling van de capaciteitsplanning voor projecten van ROB en de besluitvorming om daarvoor extern in te huren.

## 2.5 Decentraal inhuurbeleid

Het uitgangspunt dat de gemeente hanteert is gedecentraliseerde inhuur. De invulling van het inhuurbeleid is grotendeels overgelaten aan de sectoren. De sectordirecteuren en de afdelingsmanagers zijn hiervoor verantwoordelijk. Dat is onderdeel van de sturings- en inrichtingsprincipes van de ambtelijke organisatie. Sturing vindt plaats op basis van integraal management. Daarbij zijn leidinggevenden verantwoordelijk voor alle aspecten van de bedrijfsvoering, zoals beleid, proces en middelen, waaronder personeel. Dit uitgangspunt is binnen de organisatie verder uitgewerkt in afspraken tussen college en sectoren. Het college mandateert de P-budgetten aan de organisatie.

Elke sector heeft afspraken gemaakt over de wijze waarop met inhuur wordt omgegaan. De keuze tussen inzet van regulier personeel of externe inhuur wordt op decentraal niveau gemaakt. De budgethouders zijn verantwoordelijk en wegen af of tot inhuur wordt overgegaan en hoe de financiering plaatsvindt. De bekostiging vindt in de regel plaats uit de sectorale P-budgetten, tenzij sprake is van een additioneel project, waarbij de projectleiderkosten deel uitmaken van de projectbegroting.

### *P-norm systematiek*

De systematiek van de genormeerde sectorale P-budgetten werkt als volgt. Per sector is het structurele takenpakket in aantal fte's met bijbehorende schaalindeling vertaald. Deze systematiek is circa 10 jaar geleden ingevoerd waarbij de P-uitgaven zijn bepaald op het aantal fte's van de normformatie maal het maximum van het salaris van de functieschalen van de desbetreffende functies. In de praktijk zit  $\pm 70\%$  van de medewerkers op het maximum. De vrije ruimte die resteert binnen de P-budgetten kan worden ingezet binnen het eigen personeelsbeleid. Daarnaast ontvangen de sectoren per formatieplaats een vast bedrag voor secundaire personeelskosten. Deze bedragen verschillen per sector omdat de kostenstructuur divers is.

Met de P-norm systematiek is destijds mede beoogd een prikkel te geven om personeel aan te trekken met een lagere leeftijd tegen lagere loonkosten. Daarnaast biedt de systematiek ruimte voor het creëren van financiële reserves. Dit als buffer tussen fluctuaties in de bedrijfsvoering. De sectoren hebben door de jaren heen in meer of mindere mate eigen reserves opgebouwd. Hiermee worden mee- en tegenvallers opgevangen en wordt inhuur gefinancierd. Er bestaan geen afspraken over de maximale omvang van de reserves en eventuele bovenmatige overschotten. Uitgangspunt is dat de reserves thuishoren binnen de verantwoordelijkheid van de bedrijfsvoering van de sectoren.

### *Kosten van inhuur*

Inhuur brengt geen extra kosten met zich mee die uitstijgen boven de beschikbare budgetten. Wel is het zo dat bij inhuur hogere tarieven worden betaald voor het geleverde product anders dan bij uitvoering door de eigen personeelsformatie. Externe inhuur is in die zin duurder dan de inzet van vast personeel.

### *Rendement van inhuur*

Bij de kosten van inhuur moet niet alleen worden gekeken naar de prijs maar ook naar het rendement, de geleverde prestaties en de toegevoegde waarde die inhuur kan hebben voor de organisatie. Het gaat uiteindelijk om de prijs-prestatieverhouding. Informatie hierover wordt niet centraal en systematisch bijgehouden door de gemeentelijke organisatie.

## 2.6 Dekkingssoorten

Inhuur van derden wordt gefinancierd uit verschillende bronnen:

- 1 P-norm
- 2 vacatureruimte
- 3 P-reserves
- 4 gelden derden.

Onder 'gelden derden' wordt verstaan projectgelden en incidentele geldstromen.

Daarnaast beschikken enkele sectoren over inhuurbudgetten voor invalkrachten en piekwerkzaamheden. Voor advieskosten en overig aanbesteed werk zijn aparte doelbudgetten beschikbaar. Deze vallen niet onder het begrip inhuur.

Er is geen gemeentelijk totaalbudget voor inhuur. Er bestaan geen afspraken over de omvang van inhuur en het aandeel ervan in de totale gemeentelijke loonsom. Inhuur is in beginsel altijd toegestaan mits de dekking van de uitgaven is gewaarborgd.

Bij de financiële dekking van inhuur is sprake van een wisselwerking met de P-norm systematiek. Door de systematiek is er geen scheiding tussen reguliere loonkosten en de inhuuruitgaven. Een vermindering van de kosten van inhuur leidt niet noodzakelijkerwijs tot bezuinigingen en budgettaire vrijval. Wel kan sprake zijn van een toename van de P-reserves. Verder vindt binnen het geheel van loonkosten en producten een verschuiving plaats tussen inhuur en eigen personeel met effecten op de totale productie.

## 2.7 Kostenbeheersing

Op verzoek van de raad worden sinds 2003 de kosten van inhuur gevolgd. Jaarlijks wordt daarover bij de programmarekening gerapporteerd. Daarbij worden de inhuuruitgaven gemeentebreed gesynchroniseerd en uitgesplitst naar zowel de categorieën als naar de afzonderlijke sectoren. Uitgangspunt is het transparant en inzichtelijk maken van de kosten.

### *Voornemens kostenreductie 2003*

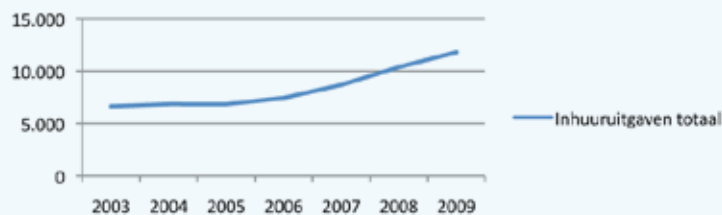
In het kader van de financiële heroverwegingsoperatie zijn in 2003 bezuinigingen op de P-budgetten verkend. Onderdeel daarvan was een besparing op inhuurkosten. Inhuur van externen is destijds expliciet tegen het licht gehouden waarbij concrete besparingen zijn aangeduid. Hierover heeft het college in de septemberbrief 2003 aan de raad gerapporteerd.

De verwachting is destijds uitgesproken dat door een aantal maatregelen de inhuur van externen zou afnemen. Daarbij zou de inhuur van uitzendkrachten en interim-management een dalende trend aanhouden. Inhuur van projectmanagement en specialistisch advies zou mee bewegen met projecten. Extra teruggang zou gerealiseerd worden via het binnen de formatie in dienst nemen van projectmanagers. Gelijkzeitig zijn inspanningen aangekondigd om inhuur beter af te wegen tegen de mogelijkheden van de reguliere bezetting. Daarnaast zou afscheid worden genomen van het fenomeen van inhuur van derden die meerjarig regulier werk uitvoeren.

Zoals uit de jaarcijfers vanaf 2003 en volgende jaren blijkt heeft de verwachte kostenreductie op inhuur zich niet voorgedaan. In tegendeel: de kosten stegen van € 6,6 miljoen in 2003 naar € 11,8 miljoen in 2009. De ontwikkeling van de inhuuruitgaven is in de volgende figuur weergegeven.

**figuur 1: inhuuruitgaven 2003-2009**

(bedragen x € 1.000,-)



Het totaal 2009 is inclusief de categorie inhuur vaklieden. Deze categorie wordt vanaf 2009 niet meer tot inhuur gerekend. Voor de vergelijking met voorgaande jaren zijn deze kosten in de tabel wel meegenomen.



Het totale bedrag van de inhuur is vanaf 2003 met € 5.2 miljoen gestegen. De inhuuruitgaven in de jaren 2003, 2004 en 2005 bleven nagenoeg gelijk. De stijging van de kosten deed zich voor in de jaren 2006 - 2009: 16% stijging in 2007, 20% in 2008 en 16% in 2009.

Geconstateerd moet worden dat de aannames uit 2003 en de verwachte dalende tendens in de inhuuruitgaven niet zijn uitgekomen. Er blijkt sprake te zijn van een jaarlijks gestage toename van de kosten van inhuur. Daarvoor zijn verschillende verklaringen aan te voeren. In de programmarekeningen is hierover jaarlijks gerapporteerd. Daaruit blijkt dat de stijging vooral samenhangt met arbeidsmarktontwikkelingen, de overdracht van rijkstaken naar gemeenten, grote projecten en een terughoudend aannamebeleid al dan niet in combinatie met de zorg voor wachtgeldverplichtingen.

#### *Voornemens kostenreductie 2010-2014*

In het kader van de Meerjarenbeleidvisie 2010-2014 zijn bezuinigingen aangekondigd op de kosten van het programma bestuur en organisatie, waaronder besparingen op de totale loonsom. Onderdeel daarvan is een kostenreductie op externe inhuur. Dat wordt vanuit een drietal invalshoeken benaderd: kostenverlaging, een veranderende verhouding tussen vast en flexibel personeel en het verminderen van het volume aan werk. De verwachting is dat dit zal leiden tot een substantiële vermindering van kosten van inhuur. Maatregelen hoe dit te realiseren worden nog uitgewerkt. De wijze waarop wordt omgegaan met de wisselwerking inhuur en de P-normsystematiek is nog niet bekend.



---

Hoofdstuk 3

# Aard en omvang van inhuur



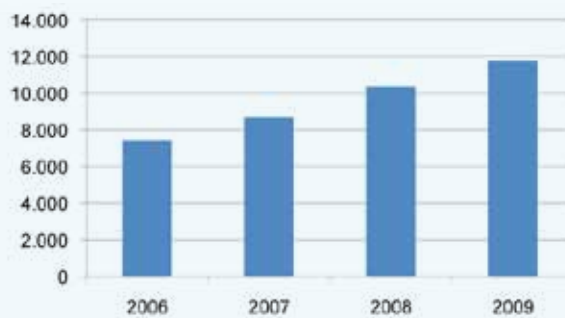
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkeling van de omvang en inhuuruitgaven met een uitsplitsing naar de inhurende sectoren en inhuurcategorieën.

### 3.1 Omvang van verhuur

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de ontwikkeling van de omvang de totale inhuuruitgaven over de jaren 2006 - 2009.

**figuur 2: groei totale inhuuruitgaven 2006-2009**

(excl. BTW; bedragen x € 1.000,-)



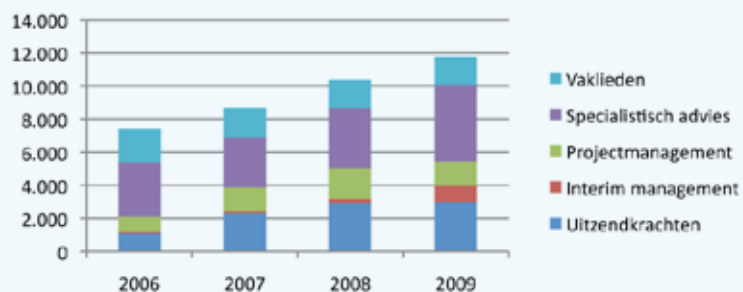
Het totaal over 2009 is inclusief de kosten van de categorie vaklieden. Deze gegevens zijn ontleend aan de uitdraai uit Coda waarin geheel 2009 op vaklieden is geboekt.

Het totale bedrag van de inhuur blijkt in drie jaar tijd met € 4,3 miljoen gestegen van € 7,4 miljoen naar € 11,8 miljoen, ofwel een stijging met 57%.

Een uitsplitsing van deze kosten naar de afzonderlijke categorieën van inhuur levert het volgende beeld op.

**figuur 3: groei uitgaven per inhuurcategorie**

(excl. BTW; bedragen x € 1.000,-)



De ontwikkeling bij de verschillende categorieën verschillen onderling van elkaar en wijken af van het algemene beeld.

Een in procenten en in euro's belangrijkste stijging deed zich voor bij de categorie uitzendkrachten. Van € 1,1 miljoen in 2006 steeg de inhuur van dit type naar € 3,0 miljoen in 2009, bijna driemaal zo veel.

Opvallend kan de toename van interim-management worden genoemd. Procentueel is in 2009 substantieel meer uitgegeven dan in 2006. Ook in euro's was de toename aanzienlijk, namelijk van € 0,1 miljoen naar € 1,0 miljoen.

De stijging van de inhuur van projectmanagers was met 56% vrijwel gelijk aan het gemeentelijke gemiddelde van 57%. In euro's: een half miljoen erbij. In 2008 was er een 'piek' in de uitgaven.

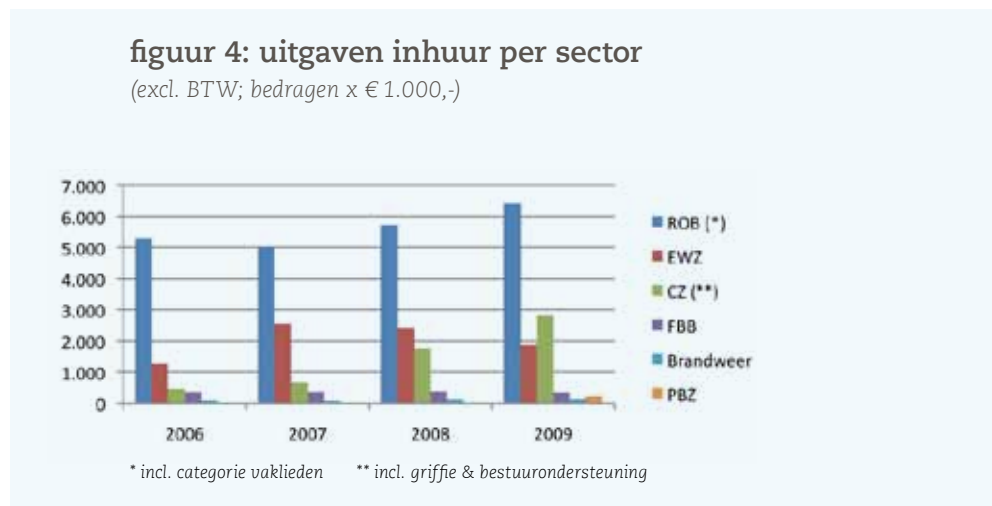
Procentueel genomen steeg het bedrag aan specialistisch advies met 38%. Dat is minder dan de gemiddelde stijging van 57%. Omdat het volume van deze categorie omvangrijk is, was de stijging in euro's vrij groot, namelijk € 1,3 miljoen.

De enige categorie inhuur die daalde, was die van de vaklieden. Deze liep terug van € 2,0 miljoen in 2006 naar € 1,8 miljoen in 2009, dat is 13% minder.

## 3.2 Inhuur door sectoren

In de volgende figuren zijn de totale kosten van inhuur onderverdeeld naar de sectoren. Door de reorganisatie medio 2009 zijn de sectorbedragen dat jaar niet helemaal vergelijkbaar met die van eerdere jaren. Dit als gevolg van de vorming van de sector Publiekszaken (PBZ) en de daarmee gepaarde gaande overdracht van taken, formatie en middelen vanuit de sectoren.

De ontwikkelingen over 2006-2009 laten het volgende beeld zien.



De figuur maakt duidelijk dat door de jaren heen de meeste inhuur geschiedt door ROB. Op zich is dat niet onlogisch. ROB is immers de grootste sector binnen de ambtelijke organisatie met de meeste tijdelijke projecten. In deze sector vond meer dan de helft van de inhuur plaats. In 2009 was de inhuur ongeveer een kwart hoger dan in 2006. Doordat de groei in 2006 t/m 2009 lager was dan het

gemeentelijke gemiddelde van 57%, is het aandeel van deze sector in de totale kosten van inhuur gedaald. De inhuur bij ROB hangt voor circa een derde samen met de inhuur van vaklieden.

De sector EWZ is een goede tweede. Bij EWZ is de inhuur tussen 2006 en 2009 gegroeid maar minder dan gemiddeld. De vergelijking van 2009 met 2006 geeft een enigszins vertekend beeld omdat de inhuur in zowel 2007 als 2008 fors hoger was, namelijk het dubbele van 2006.

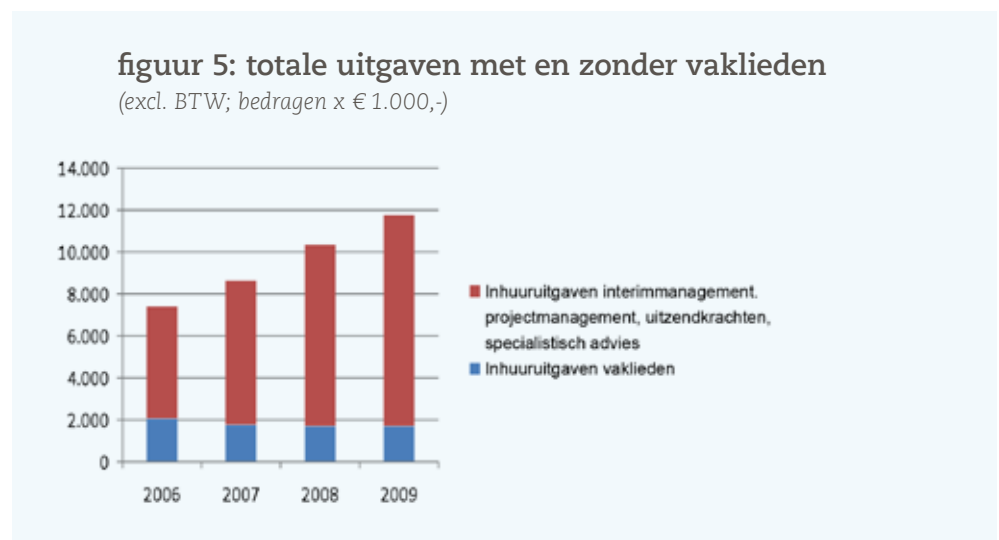
De stijging van de inhuur is bij de sector FBB lager dan gemiddeld, óók als men corrigeert voor het feit dat een belangrijk deel van het personeel per medio 2009 onder Publiekszaken valt. Voor PBZ, dat pas medio 2009 is opgericht, is nog geen vergelijking te maken. Zeer hoog daarentegen is de stijging bij Concernzaken (CZ). In 2009 is daar bijna viermaal zoveel geld aan inhuur besteed dan in 2006. In euro's gemeten is de inhuur bij de Brandweer (BRW) vrij klein.

### Vaklieden

Doordat vanaf medio 2009 de categorie vaklieden niet meer tot inhuur wordt gerekend wijzigt het totaalbeeld. Als de kosten vaklieden over de gehele periode buiten beschouwing worden gelaten, leidt dat tot andere conclusies. Ten eerste dat de totale kosten van inhuur met circa € 1,9 miljoen dalen maar dat procentuele stijging over 2006-2009 groter wordt. De stijging komt dan uit op 79% in plaats van 57%, namelijk een stijging met € 4,3 miljoen, van € 5,5 in 2006 naar € 9,8 miljoen in 2009. Ten tweede verandert het beeld van ROB. Omdat bijna alle ingehuurd vaklieden in deze sector werkzaam zijn, slaat de genoemde daling van de totale kosten vrijwel geheel hier neer. Daardoor wijzigt het stijgingspercentage bij deze sector. Op de uitkomsten van de andere sectoren heeft het weglaten van de categorie vaklieden nagenoeg geen invloed.

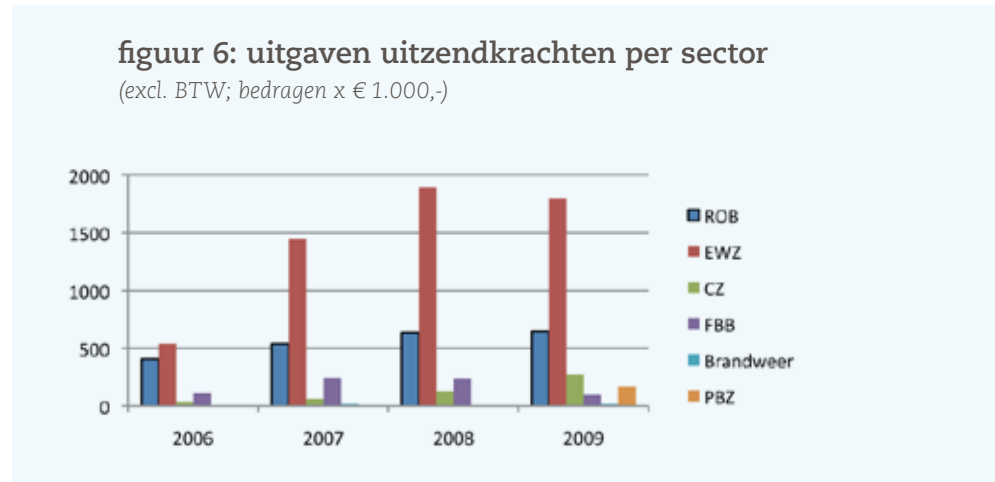
### 3.2.1 Inhuurcategorieën

De volgende figuur geeft de groei van de totale inhuuruitgaven weer met en zonder vaklieden. Daaruit blijkt dat de totale inhuur stijgt maar de categorie vaklieden door de jaren heen afneemt.



In de volgende figuren worden de verschillen in inhuuruitgaven tussen de categorieën en de sectoren weergegeven en de ontwikkeling door de jaren 2006-2009.

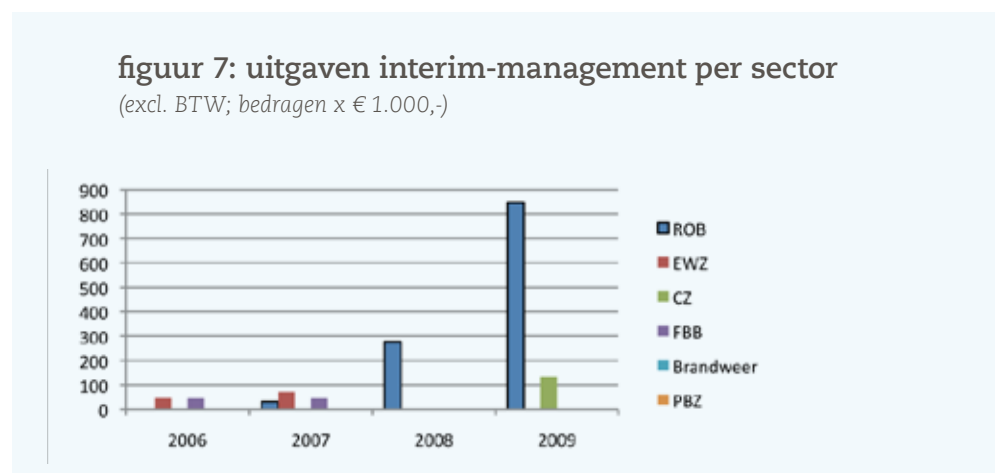
### Categorie uitzendkrachten



Hieruit blijkt dat vooral EWZ veel uitzendkrachten heeft ingehuurd. In de jaren 2007 en 2008 was sprake van een forse toename.

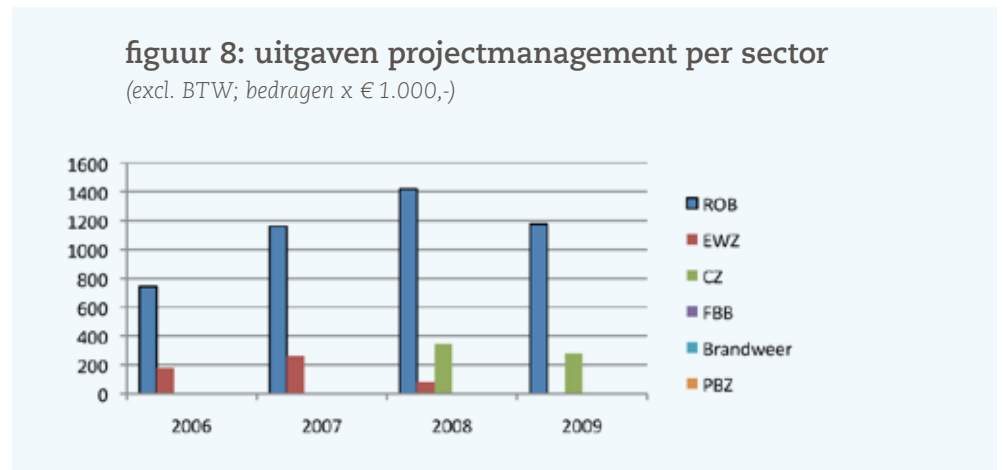
Ook in 2009 was de inhuur van uitzendkrachten groot. Voor 2007/2008 hingen de uitgaven samen met reorganisatie van de hoofdafdeling WIZ, het doorontwikkelen van de Wet Werk en Bijstand en de implementatie van de Wmo. Gelet op onduidelijkheid rond de structurele bezetting bij de Wmo én de behoefte aan expertise rondom dit nieuwe taakveld, is daarvoor veel ingehuurd. EWZ heeft inhuur gebruikt als instrument om flexibel de organisatie in te kunnen richten. Bij ROB zijn de uitgaven beduidend lager maar in vergelijking met de andere sectoren hoog. De ontwikkeling vanaf 2006 laat een vrij stabiel beeld zien.

### Categorie Interim-management



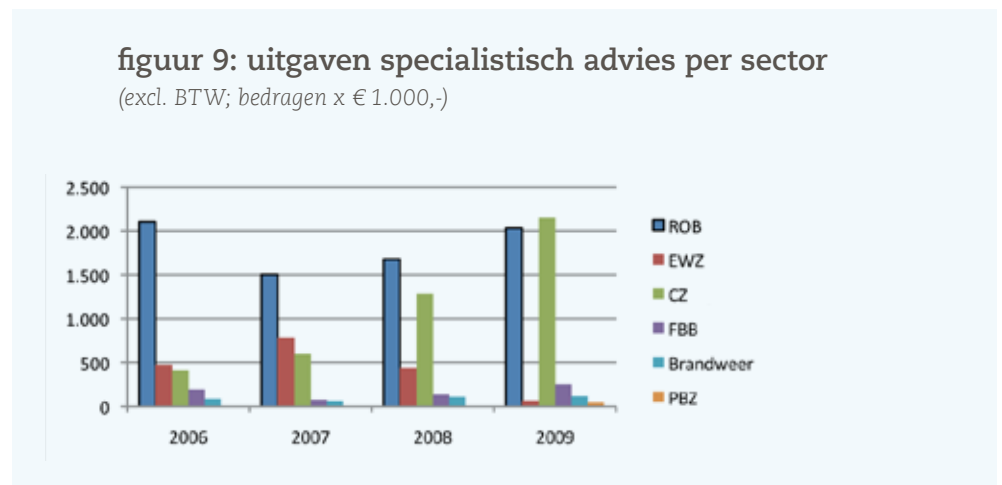
Vooral de sector ROB huurt procentueel en in euro's het meeste interim-management in. In 2009 was sprake van een explosieve stijging. Dat betrof vooral openstaande vacatures van afdelingshoofden en de aansturing van het project Veluwe Poort. In euro's gaat een stijging van ruim € 0,5 miljoen ten opzichte van 2008 en € 0,8 van 2009 ten opzichte van 2006. De overige sectoren, uitgezonderd CZ in 2009, huurden bijna geen interim-management in.

### Categorie Projectmanagement



ROB is absolute koploper wat betreft inhuur van projectmanagement. De uitgaven zijn van 2006 tot 2008 jaarlijks gestegen maar vertonen in 2009 een licht dalende tendens. De omvang van de inhuur vloeit rechtstreeks voort uit het aantal en de aard van de grote projecten die vanuit de sector worden aangestuurd. De capaciteitsplanning voor projecten toont tekorten aan en is kwantitatief ontoereikend om alle ruimtelijke projecten en ontwikkelingen te bemensen.

### Categorie Specialistisch advies

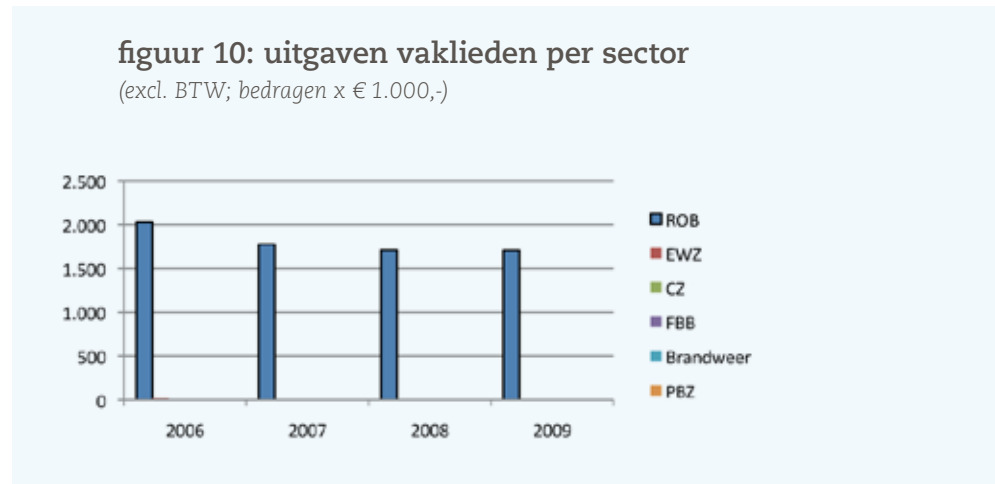


Ook bij specialistisch advies blijkt dat ROB de sector die veruit het meeste inhuurt. De uitgaven schommelen jaarlijks tussen € 1,5 en € 2 miljoen. De explosieve stijging bij CZ in 2008 en 2009 heeft grotendeels te maken met specialistische inhuur voor de projecten Midoffice en Publieke dienstverlening.



Opgemerkt wordt dat in deze cijfers niet de kosten van onderzoek- en adviesbureaus zijn meegeteld. Deze advieskosten worden niet als inhuur aangemerkt maar als uitbestede werkzaamheden. Om een indicatie van de omvang van de advieskosten te krijgen zijn deze voor 2009 uit het financiële systeem gefilterd. Globaal ging het bij ROB voor dat jaar om een bedrag van circa € 1,2 miljoen.

### Categorie Vaklieden



Vaklieden zijn vanaf 2007 uitsluitend ingezet bij ROB. De kosten van dit type inhuur vertoont een dalende tendens vanaf 2006. In 2009 worden de uitgaven niet meer als inhuur aangemerkt. Wel worden de kosten nog als zodanig geboekt en zijn daarmee herleidbaar uit de financiële administratie.

### 3.2.2 *Organisatieonderdelen*

Op basis van een quick scan van de inhuurgegevens uit het financiële systeem Coda zijn de inhuuruitgaven van de sectoren opgesplitst naar organisatieonderdelen. Bijlage 8.6 bevat een overzicht van de sectoren met een uitsplitsing naar inhuur door afdelingen over 2006 – 2009. Daaruit blijkt dat bij ROB de afdeling Ruimtelijke Projecten het meest inhuurt, gevolgd door de afdeling Beheer en de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. Bij de afdeling Beheer gaat het hoofdzakelijk om de inzet van ‘vaklieden’ voor het beheer van de openbare ruimte.

Bij EWZ is de hoofdafdeling Werk, Inkomen en Zorg, en daarbinnen de afdeling Werk en Inkomen, de grootste inhuurder. Bij FBB is de afdeling Informatievoorziening & Automatisering de afdeling die de meeste kosten aan inhuur heeft.

Bij CZ zijn het de afdelingen Veiligheid en Recht (voorheen Juridische Zaken) en Strategie en Onderzoek. Bij beide afdelingen zijn de kosten vooral in 2007 en 2008 fors gestegen. Bij Veiligheid en Recht hangt dat samen met de opstart en deelname aan het Veiligheidshuis West Veluwe Vallei.

Bij FBB vond inhuur vooral plaats bij Burgerzaken en Belastingen. Dat betrof inhuur in verband met piekbelasting in reguliere werkprocessen.

### 3.2.3 *Ingehuurde bedrijven*

Voor deze jaren 2006 - 2009 is de rekenkamercommissie nagegaan bij welke bureaus de gemeente extern personeel inhuurt. Daarbij gaat het jaarlijks om een paar honderd bureaus, bedrijven en ZZP'ers. Iets minder dan de helft van het jaarlijkse inhuurbedrag komt voor rekening van 20 tot 25 bedrijven. Daar staan dus talrijke kleinere bureaus tegenover. Een beperkt aantal bureaus is ‘groot leverancier’. De rekenkamercommissie heeft een overzicht opgesteld van de ‘top 25’-bedrijven. Per bedrijf is het totaalbedrag op jaarbasis vermeld inclusief het aandeel in het totaal. Aangezien het overzicht mogelijk bedrijfs- of concurrentiegevoelige informatie bevat, is deze niet als bijlage in dit onderzoeksrapport opgenomen.

De commissie heeft geen analyse gemaakt van de tariefstelling van de ingehuurde externen. Dat onderwerp valt buiten de scope van het onderzoek. Ook is geen toets uitgevoerd naar de honorering van externen zulks in relatie tot de limiet die de Tweede Kamer heeft gesteld aan de inhuur door de rijksoverheid. Dat betreft een bedrag van € 235.000,- per jaar (Balkenende-norm plus 30% bureaumarge). Uit een grofmazige analyse van de bestandsuitdraai 2006 -2009 uit de financiële administratie valt op dat deze norm in Ede in enkele gevallen is overschreden. Dat betrof langdurige inhuur van projectmanagers door de sector ROB.

De veronderstelling dat het hebben van raamcontracten bijdraagt aan een lagere tariefstelling kon niet worden onderzocht. De effecten van de voorjaar 2010 gesloten mantelcontracten met detacheringbureaus voor functies vanaf schaal 9 en hoger, valt buiten de onderzoeksperiode 2006-2009.

---

Hoofdstuk 4

# Proces van inhuur



Het algemene proces van externe inhuur kent een aantal standaardfasen. De hoofdlijnen van het ideale inhuurproces worden in paragraaf 4.1. kort geschetst. De wijze waarop daaraan in Ede invulling geven komt in paragraaf 4.2 aan de orde.

## 4.1 Inhuurproces

Binnen het totale proces van inhuur kan een aantal processtappen worden onderscheiden. Deze zijn ontleend aan algemene opvattingen in het openbaar bestuur.

Het gaat om de volgende processtappen:

1. afweging om in te huren
2. formulering van de opdracht
3. selectie & aanbesteding
4. opdrachtverlening
5. begeleiding en monitoring
6. evaluatie.

### 1. *afweging*

Voor de start van het inhuurproces moet een afweging worden gemaakt tussen het zelf doen en het extern inhuren. De motieven en achtergronden voor inhuur moeten helder zijn. Tevens moet financiële dekking van inhuur beschikbaar zijn.

### 2. *formulering opdracht*

Vervolgens moet de opdracht worden geformuleerd, zodanig dat duidelijk is wat de werkzaamheden zijn die verricht moeten worden, welke eisen daaraan worden gesteld, wat het gewenste resultaat is, tegen welke kosten en wanneer de opdracht afgerond moet zijn.

### 3. *selectie en aanbesteding*

De inkoop- en aanbestedingregels moeten worden gevolgd. Bij onderhandse en enkelvoudige aanbesteding moet het selectie- / besluitvormingsproces controleerbaar zijn. In Ede geldt dat bij inhuur tot € 50.000,- met één offerte mag worden volstaan.

### 4. *opdrachtverlening*

De afspraken tussen opdrachtgever en inhuurkracht (opdrachtnemer) moeten schriftelijk worden vastgelegd. Formele opdrachtverlening vindt plaats binnen de kaders van de algemene inkoopvoorwaarden en de regels en afspraken rond mandatering en budgethouderschap.

### 5. *begeleiding en monitoring*

Tijdens de uitvoeringsfase dient tussentijds overleg en terugkoppeling plaats te hebben over de voortgang van de werkzaamheden en de te leveren producten.

### 6. *evaluatie*

Aan het eind van de opdracht wordt bepaald of het resultaat overeenkomt met de gemaakte afspraken. Daarbij gaat het om aspecten als kwaliteit en bruikbaarheid. Tevens dient dossieroverdracht te zijn geregeld en overdracht van tijdens de inhuur opgebouwde kennis en netwerken naar de opdrachtgever.

## 4.2 Werking en praktijk

De rekenkamercommissie is nagegaan of voor alle genoemde stappen in het inhuurproces er concernrichtlijnen/-instructies zijn. Uit deze inventarisatie blijkt dat voor de meeste processtappen er geen algemeen geldende regels zijn vastgesteld, behoudens de reguliere procedures rond aanbesteding en de afspraken rond mandatering, budgethouderschap en financiële verantwoording.

De concernkaders die er zijn, zijn financieel ingestoken en niet inhoudelijk. Deze kaders zijn niet specifiek toegesneden op het proces van inhuur van externen. Voor enkele stappen in het inhuurproces zijn geen concernregels aanwezig. Dat betreft de afweging tussen inhuur en zelf doen en monitoring en evaluatie van de inhuur. Het algemene beeld is dat de wijze waarop de gemeente op concernniveau om gaat met inhuurproces op meerdere aspecten niet is uitgewerkt. De volgende tabel bevat een overzicht van de regels en richtlijnen.

Onderdelen proces van inhuur	Concernrichtlijnen
Afweging	Niet aanwezig
Opdrachtformulering	Aanwezig
Selectie & aanbesteding	Aanwezig
Opdrachtverlening	Deels aanwezig
Monitoring	Niet aanwezig
Evaluatie	Niet aanwezig

Op basis van het uitgangspunt gedecentraliseerde inhuur geven de sectoren uitvoering aan het proces van inhuur. Er bestaat een grote mate van vrijheid bij de inrichting van het inhuurproces. In de praktijk blijken de onderlinge verschillen tussen de sectoren echter niet al te groot. De verschillen hebben vooral betrekking op de bevoegdheid wie beslist of er mag worden ingehuurd. De sectoren beschikken over interne werkinstructies en procedures over hoe te handelen bij het aanvragen, aanmelden en registreren van inhuur en de financiële verwerking en verantwoording.

Met uitzondering van EWZ wordt het inhuurproces door de sectoren overwegend handmatig geregistreerd. Iedere sector gebruikt daarvoor eigen formulieren, opbergssystemen en zorgt voor archivering.

De sector EWZ heeft in 2009 het inhuurproces nagenoeg volledig gedigitaliseerd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het door de concernafdeling Personeelsmanagement, in coproductie met een extern bedrijf, ontwikkelde softwaresysteem HumanWave. In het systeem worden de basisgegevens en de opvolgende stadia van het inhuurproces vastgelegd. Daarbij worden gegevens geregistreerd over de diverse facetten van inhuur, uiteenlopend van de reden en het doel van inhuur, categorie en uurtarief, de betrekkingssomvang, duur, leveranciersgegevens, dekkingsbron en aanverwante gegevens, waaronder boekingscoderingen voor het financiële systeem.

HumanWave is in 2009 als pilot gestart bij EWZ. Op basis van de ervaringen hebben de andere sectoren besloten het systeem eveneens in te voeren. Bij de implementatie wordt ruimte gelaten voor een eigen invulling.

#### 4.2.1 Bevindingen

Aan de hand van het normenkader zoals opgenomen in bijlage 8.1 is de praktijk en werkwijze van de sectoren tegen het licht gehouden. De belangrijkste bevindingen van de commissie worden hieronder beknopt toegelicht met een hoofdaccent op de twee grootste sectoren ROB en EWZ.

##### *Afweging inhuur*

Het bepalen van de behoefte en noodzaak aan inhuur gebeurt in de regel door de direct leidinggevende. Daarbij vindt een afweging plaats tussen inhuur en inzet van eigen personeel. Bij EWZ stelt het hoofd van de stafafdeling of de hoofdafdeling de noodzaak tot inhuur vast. Er vindt overleg plaats met de adviseur personeelszaken en/of bedrijfsvoering.

Bij ROB bepaalt het afdelingshoofd de noodzaak voor inhuur. Daarnaast ligt bij ROB aan de afweging tot inhuur een capaciteitsplanning voor projecten ten grondslag. Jaarlijks stelt deze sector een capaciteitsplanning op als onderdeel van het bedrijfsplan. Nieuwe projecten worden besproken met de collegeleden en vanuit het perspectief van het college meegewogen. De vraag naar projectcapaciteit wordt gespiegeld aan de beschikbare personele capaciteit binnen ROB. Dat resulteert in een knelpuntenoverzicht met betrekking tot het aantal uren. Daarvoor vindt inhuur plaats. De benodigde financiële ruimte wordt gezocht in de projectbudgetten.

Bij de sector EWZ wordt de directeur in een vroegtijdig stadium ingeschakeld bij het afwegingsproces. Eerst op basis van diens inhoudelijk oordeel mag het inhuurproces worden gestart.

De rekenkamercommissie heeft niet objectief kunnen vaststellen in welke mate er sprake is van een bewuste en weloverwogen afweging om in te huren. Hierover is weinig vastgelegd.

##### *Opdrachtformulering*

In de meldingsformulieren wordt de functie en taak van de ingehuurd in algemene termen omschreven. Deze formulieren dienen een administratief doel. Niet herleidbaar is wat precies de aard van de werkzaamheden is en wat het resultaat van inhuur moet opleveren. Ook wordt doel en reden van inhuur niet geregistreerd. Waarom een sector voor een bepaalde klus een derde inhuurt is niet te achterhalen. In het systeem HumanWave dat in 2009 bij EWZ is geïmplementeerd worden reden en aard van de werkzaamheden wel geregistreerd en toegelicht.

##### *Selectie en aanbesteding*

De selectie van inhuurpartijen vindt enerzijds plaats via de offerteprocedures van het inkoopbeleid en de mantelcontracten die zijn gesloten en anderzijds door de kennis van 'de markt' bij de vakafdelingen die inhuren. De prijzenmatrix behorende bij de mantelcontracten wordt als hulpmiddel gebruikt bij het maken van prijsafspraken met bureaus. Daarnaast heeft de personeelsadviseur, waar nodig en gewenst, een inbreng bij de selectie en de onderhandelingen over de tarieven. De selectie wordt per sector op een eigen manier ingevuld. Er zijn geen richtlijnen over te maken keuzes aan de hand van vooraf gestelde selectiecriteria, een vergelijking van tarieven, kwaliteitseisen, contractvoorwaarden, tijdsplanning en expertise en dergelijke.

### *Enkelvoudige aanbesteding*

De afwijkende regeling in het inkoopbeleid waarbij sprake is van enkelvoudige aanbesteding voor inhuur tot € 50.000,- leidt er toe dat er geen prijskwaliteit vergelijking kan worden gemaakt. In deze gevallen is de doelmatigheid van inhuur niet gegarandeerd. Er vindt immers geen vergelijking plaats waarop kan worden beoordeeld of de ingehuurde niet te duur is.

### *Beslissingsbevoegdheid*

De inhuurbevoegdheid van de sectoren vloeit impliciet voort uit de gemaakte afspraken rond het integraal management. Binnen de sector ROB zijn de afdelingshoofden i.c. de budgethouders bevoegd om in te huren mits de dekking is gegarandeerd. Er is geen directiebesluit nodig tenzij de kosten uit de P-reserves van de sector worden gedekt. Bij inhuur staan de directeur ROB en de sectorcontroller op afstand. Zij hebben geen rechtstreekse 'grip' op de omvang en kosten van inhuur door de afdelingen. Deze 'grip' verloopt binnen de sector indirect via de adviseur bedrijfsvoering en de personeelsadviseur.

Bij EWZ beslist de directeur over alle inhuur: zowel over de aanvraag om te mogen inhuren als over de opdrachtbevestiging. De financiële administratie en de personeelsadviseur bewaken de uitvoering. De sector PBZ kent (nog) geen eigen regels rondom inhuur. In afwachting van de implementatie van HumanWave wordt gewerkt met de regels van de andere sectoren. Bij FBB en CZ (nu COA) beslist de directeur over inhuur.

### *Monitoring*

De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen of er tussentijds inhoudelijk wordt gemonitord. Gegevens ontbreken waaruit kan worden opgemaakt of er tijdens de looptijd van de inhuur monitoring heeft plaatsgevonden. Externe bureaus nemen nogal eens zelf initiatief voor een tussentijds overleg over de inzet en wederzijdse verwachtingen rondom inhuur. Over monitoring en begeleiding zijn geen regels vastgesteld. De invulling ervan verschilt al naar gelang de aard en duur van de inhuur.

### *Evaluatie*

De rekenkamercommissie heeft eveneens niet kunnen vaststellen of er na afloop van het inhuurcontract structureel wordt geëvalueerd. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat dit vaak wel gebeurt afhankelijk van de looptijd van de inhuur en de functie van de inhuurkracht. Daarnaast nemen externe bureaus zelf initiatief voor een afrondend evaluatiegesprek. Dossier- en kennisoverdracht wordt niet standaard geregistreerd. Het is weliswaar een gangbare werkwijze maar afspraken hierover ontbreken. Dat geldt eveneens voor borging van opgedane ervaring en expertise in de organisatie.

### *Langdurige inhuur*

In 2003 besloot de raad afstand te nemen van het fenomeen langdurige inhuur van derden die meerjarig regulier werk uitvoeren. In de praktijk is de afgelopen jaren hieraan slechts mondjesmaat uitvoering gegeven. Vooral bij de sector ROB is voor verschillende functies langdurig ingehuurd. Dat betrof zowel projectmanagers en projectleiders als inhuur voor specifieke (tijdelijke) expertise. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de inhuur voor grote projecten als Veluwe Poort,

Veldhuizen A, Bedrijventerrein A12 en aanverwante grote ruimtelijke projecten. Ook voor werkzaamheden bij de afdeling verkeer is lange tijd achtereen ingehuurd. Niet in alle gevallen is bij dezelfde organisatie ingehuurd en/of betrof het dezelfde personen. In incidentele gevallen was dat wel het geval en was sprake van zeer lange inhuur van bepaalde personen. Wat betreft langdurige inhuur voor projecten heeft ROB verwezen naar een afspraak tussen het college en ROB uit 2008. Hierbij kreeg deze sector extra ruimte om voor bepaalde functies personeel boven de organieke sterkte in dienst te nemen. Daardoor zijn en worden enkele langdurige inhuurrelaties beëindigd. Bij de overige sectoren is slechts in incidentele gevallen sprake van langdurige inhuur op bepaalde posities of personen. Dat hangt veelal samen met langdurig ziekteverzuim of organisatieveranderingen.

### *Controles*

Controles op inhuur zijn voornamelijk gericht op budgetbewaking en het houden van toezicht op de naleving van de procedureafspraken. Juridische controles vinden niet plaats. Uit een interne quick scan op het inhuurproces van de concernafdeling Personeelsmanagement blijkt dat de dossiers niet compleet zijn wat betreft de verklaringen arbeidsrelatie (VAR) bij inhuur van ZZP'ers. Daarmee loopt de gemeente financiële risico's. De rekenkamercommissie heeft dit niet onderzocht. Dat valt buiten de scope van dit onderzoek.

### *Sturing op inhuur*

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat inhuur door de sectoren vooral financieel is ingestoken. Daarbij worden de spelregels in acht genomen over door wie, wanneer, waarvoor en voor welke financiële omvang mag worden ingehuurd. Daarop vindt toezicht en budgetbewaking plaats. Minder aandacht gaat uit naar strategisch-inhoudelijke aspecten rondom inhuur. Vragen zoals: welke expertise de sectoren zelf in huis willen hebben, welke taken door eigen personeel gedaan moeten worden, hoe inhuur zich verhoudt tot het personeelsbeleid en de personele planning, de arbeidsmarkt en aanverwante vragen worden niet gesteld en/of beantwoord. Kortom het ontbreekt aan een centraal inhoudelijk beleidskader.

### *Personeelsbeleid en inhuur*

Er is geen expliciete relatie tussen het personeelsbeleid en externe inhuur ontwikkeld. Inhuur maakt formeel geen deel uit van het gemeentelijke personeelsbeleid. De uitgangspunten en operationalisering van het personeelsbeleid staan op zich zelf. Anderzijds is inhuur door haar volume en omvang een gangbaar onderdeel van het bedrijfsvoeringbeleid. Impliciet maakt het wel onderdeel uit van het personeelsbeleid.



---

Hoofdstuk 5

# Registratie en verantwoording



## 5.1 Registratie

Vanaf 2002 is de financiële registratie en administratie van inhuur gestructureerd volgens organisatiebreed toegepaste principes en definities. De sectoren hebben hun administratiesystemen zodanig ingericht dat zij beschikken over een overzicht van de kosten van inhuur.

De kosten van inhuur worden decentraal geadmineistreerd in de centraal geregistreerd in de boekhouding Corsa en Coda. De budgethouders coderen (op basis van vooraf door concernfinanciën aangegeven boekingsleutels) en accorderen de betalingen. Controles vinden achteraf plaats. De interne controles binnen de sectoren richten zich op overschrijdingen en het gebruik van de juiste boekingscodes. Verkeerde boekingen worden eruit gefilterd en gecorrigeerd. Dat gebeurt regelmatig en leidt dan tot correctieregels in Coda. Correcties vinden ook plaats als boekingen op een verkeerde afdeling zijn terecht gekomen. Daarbij kan het gaan om forse totaalbedragen. Er is geen centraal toezicht op het gebruik van de boekingscodes. De sectoren zijn zelf verantwoordelijk voor de controles.

In 2008 en 2009 zijn de controles aangescherpt en zijn sectorale opschoonacties doorgevoerd. Volgens de sectoren is het echter niet op voorhand te ondervangen dat er verkeerd wordt geboekt. Dat is inherent aan het decentrale budgethouderschap. De budgethouders binnen de afdelingen zijn verantwoordelijk voor de toepassing van de juiste coderingen.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de door de commissie uitgevoerde quick scan op de registratie van de kosten van inhuur in de financiële administratie.

## 5.2 Financiële administratie

De sectorale budgethouders flatteren de facturen voor inhuur. Deze worden op centraal niveau geregistreerd en betaald. De kosten worden in de boekhouding verwerkt op daartoe ingestelde rekeningnummers. Al naar gelang de informatiebehoefte kan een uitdraai uit het financieel systeem worden verkregen.

De rekenkamercommissie heeft vanuit de financiële administratie een uitdraai opgevraagd naar de inhuurcategorieën. Met de uitdraai kan op simpele wijze naar allerlei inzichten informatie worden verkregen.

Aan de hand van een grofmazige analyse van een uitdraai uit Coda over 2006-2009 constateert de rekenkamercommissie dat daarin de nodige onjuistheden zitten. De uitgaven blijken niet altijd juist en consistent te zijn ingevoerd in het financiële systeem. Het aantal mutaties dat betrekking heeft op externe inhuur is fors. Alleen al voor 2009 bedraagt het ongeveer 9.000 stuks. Dat zijn per factuur vaak dubbele bedragen, te weten de declaratie en een (klein) deel) BTW. Dat maakt het aantal feitelijke inhuurmutaties op circa 4.500. Daarvan zijn ongeveer 1.200 (bruto) en 600 (netto) mutaties met een correctie bestemming. Het gaat dan om ruwweg € 600.000,-. Deze correcties zijn door de rekenkamercommissie niet eenduidig te herleiden.

De inhuurkosten in de administratie zijn exclusief BTW. De BTW kan worden gedeclareerd via het BTW-compensatiefonds. Er zijn regels en afspraken om te bepalen of en welk deel van de BTW over inhuur compensabel is. In gevallen dat BTW niet (of niet volledig) wordt gecompenseerd worden de inhuurkosten in de financiële administratie verhoogd met het bedrag van de niet-compensabele BTW.

Over het totaal is het bedrag van de niet compensabele BTW gering: 1.1% in 2006, 1.6% in 2007 en 2008 en 1.0% in 2009. Lastig punt is echter dat deze bedragen niet eenduidig zijn te herleiden tot de bijbehorende factuur. Op factuurniveau is het niet (goed) mogelijk de niet compensabele BTW-bedragen te koppelen aan de inhuurkosten. Dat leidt tot ongewisheid over het ‘echte’ bedrag van de afzonderlijke facturen en daarmee van de totale inhuuruitgaven en de inhuurcategorieën.

Het beeld is dat de Coda-bestanden vervuild zijn en geen zuiver beeld opleveren van de werkelijke inhuuruitgaven. Ook bestaan gereede twijfels of het onderscheid tussen inhuur en uitbesteding en tussen ‘specialistisch advies’ en ‘advieskosten’ wel in alle gevallen op de juiste coderingen zijn geboekt.

Voor het overall beeld van de omvang en kosten van inhuur en de inhuurcategorieën hebben deze constatering op de einduitkomst van het rekenkameronderzoek slechts geringe invloed.



---

Hoofdstuk 6

# Formatieomvang en inhuur

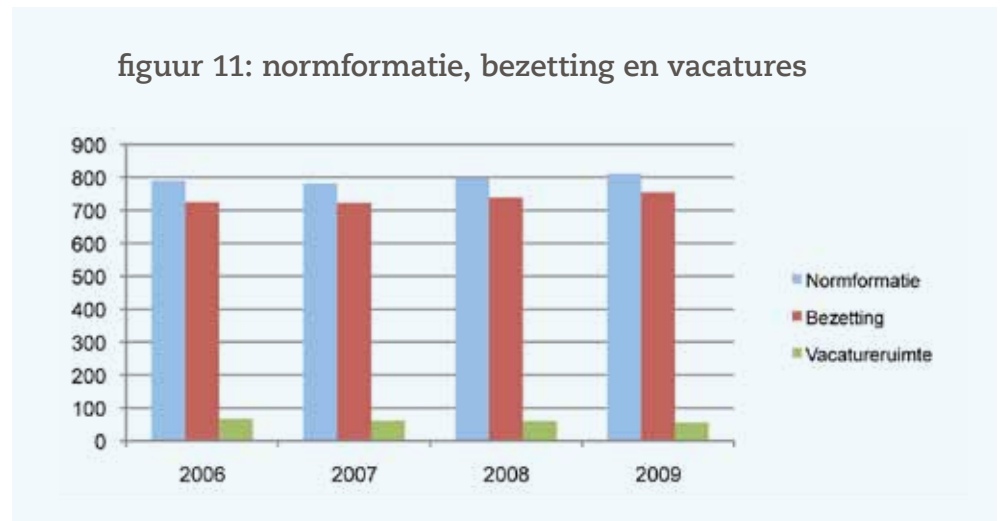


In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de relatie tussen de omvang van inhuur en de formatieomvang van het ambtelijke apparaat. Eerst volgt informatie over de normformatie, de bezetting, de loonsom en de P-reserves over 2006-2009. Vervolgens wordt dat gerelateerd aan de kosten van inhuur en het inhuurpercentage.

## 6.1 Formatieomvang en kosten

Over de formatie, het personeelsbestand en de bezetting wordt bij de jaarrekening gerapporteerd aan de gemeenteraad. Naast cijfermatige gegevens over organisatie en personeel worden ook de belangrijkste ontwikkelingen geschetst. Voor de kerngegevens over het gemeentelijke P&O-beleid wordt volstaan met een verwijzing naar deze rapportage.

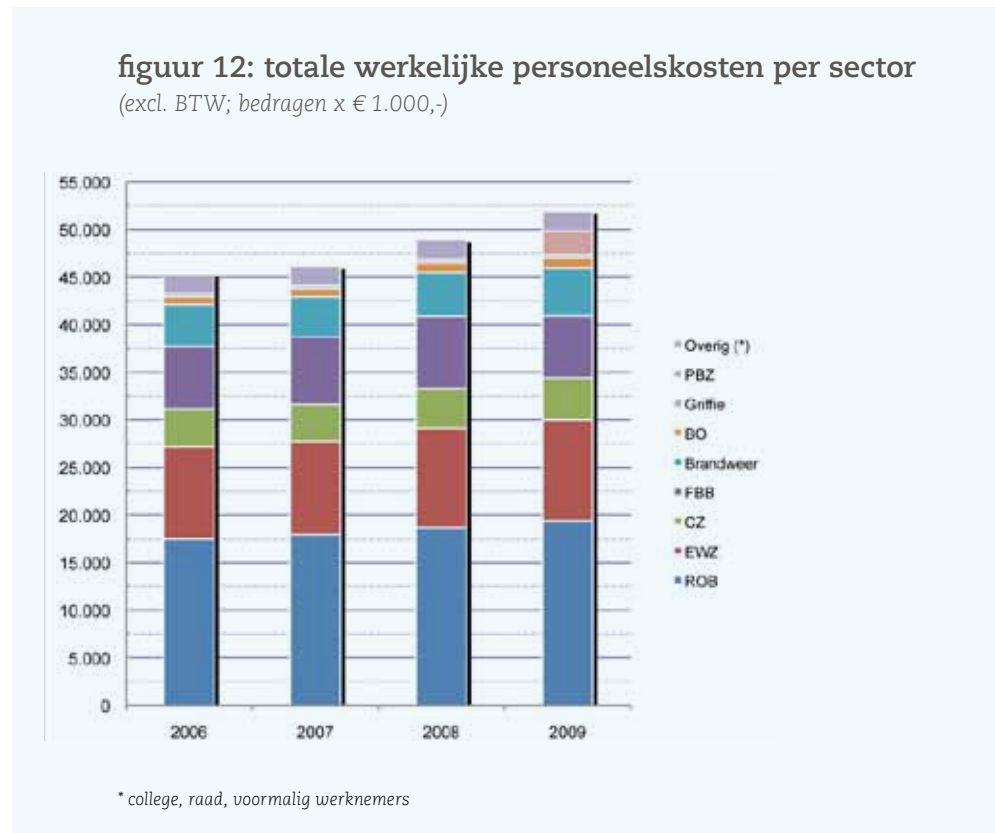
De normformatie, bezetting en de vacatureruimte in fte's over 2006-2009 is als volgt:



De formatie is in de periode 2006 – 2009 licht gestegen van 790 naar 811 fte's. De werkelijke bezetting steeg navenant van 724 naar 754. De vacatureruimte is in de periode licht gedaald van 66 naar 56.

De totale loonsom (incl. secundaire personeelskosten) steeg van € 43,2 miljoen in 2006 naar € 49,8 miljoen in 2009. Dat is exclusief de P-kosten voor college, raad en voormalig werknemers. Als deze worden meegeteld valt de loonsom circa 2 miljoen per jaar hoger uit.

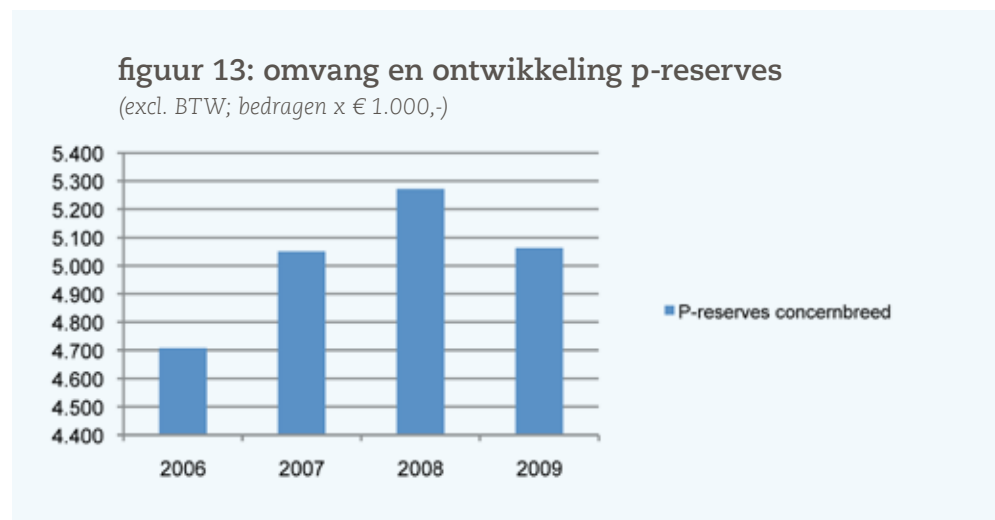
In de volgende figuur zijn de personeelskosten uitgesplitst naar de sectoren.



De sector ROB legt het grootste beslag op de personeelskosten (€ 19,4 miljoen in 2009) gevolgd door EWZ met € 10,6 miljoen, FBB met € 6,5 miljoen en CZ met € 4,4 miljoen. Het jaar 2009 geeft een iets vertekend beeld omdat de sector PBZ hier voor het eerst is meegenomen.

### 6.1.1 P-reserves

Als uitvloeisel van de P-norm systematiek hebben de sectoren eigen financiële P-reserves opgebouwd. De omvang en de ontwikkeling daarvan is in de volgende figuur weergegeven.

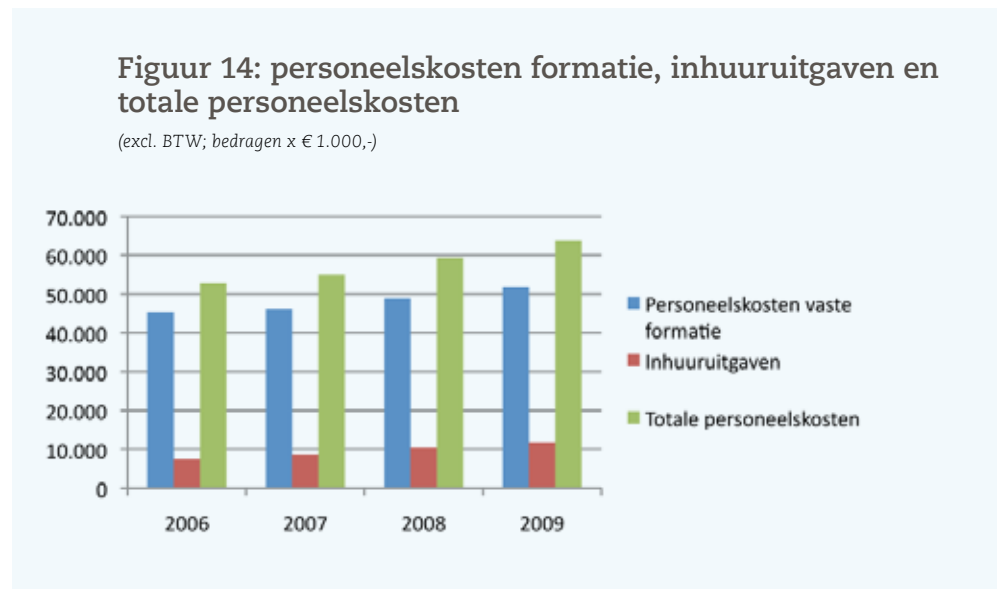


De reserves stegen van € 4,7 miljoen in 2006 naar € 5,3 miljoen in 2008 en daalde vervolgens naar € 5,0 miljoen in 2009.

Een uitsplitsing van de reserves per sector is opgenomen in bijlage 8.4 (tabel 13). Daaruit blijkt dat de reserves van ROB van € 2,3 miljoen in 2006 zijn geslonken naar € 1,0 miljoen in 2009. De reserves van EWZ zijn nagenoeg gelijk gebleven van € 2,1 naar € 2,0 miljoen. Daarbij wordt aangetekend dat in 2009 een overheveling van een deel van de reserves van EWZ naar PBZ plaatsvond. De reserves van FBB zijn in 2008 en 2009 fors gestegen ten opzichte van de twee voorgaande jaren. Ook CZ en Brandweer laten stijgingen zien.

## 6.2 Vaste formatie en inhuur

De relatie tussen de personeelkosten van de vaste formatie, de inhuuruitgaven en de totale personeelkosten is in onderstaande figuur weergegeven.



De verhouding tussen de vaste formatie en externe inhuur kan worden uitgedrukt als percentage op de personeelkosten. De inhuuruitgaven worden opgeteld bij de totale loonkosten en daarover wordt het percentage inhuur berekend.

### 6.2.1 Percentage inhuur

Uitgaande van alle inhuuruitgaven, inclusief vaklieden, bedroeg het gemeentebrede percentage inhuur over de periode 2006-2009:

2006:	14.1%
2007:	15.8 %
2008:	17.5%
2009:	18.5%.

Als in de inhuuruitgaven de categorie 'vaklieden' buiten beschouwing wordt gelaten levert dat een ander beeld op. De percentages vallen dan gemiddeld 2% lager uit.



De totale stijging van de uitgaven was daarentegen groter.

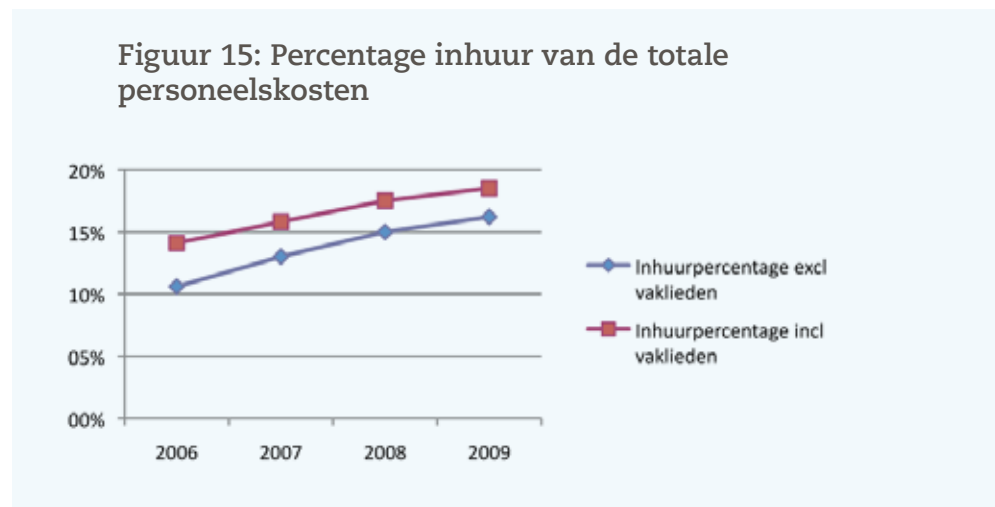
2006:	10.6%
2007:	13.0%
2008:	15.0%
2009:	16.2%

De inhuurpercentages liggen ruim boven de norm van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken Ter Horst van 13% voor de landelijke overheid. Alleen als de categorie vaklieden niet wordt meegerekend ligt Ede in 2006 en 2007 onder de norm.

Daarbij moet worden bedacht dat in de landelijke norm alle advieskosten zijn opgenomen, terwijl in Ede een deel van advieskosten van bureaus niet als inhuur wordt beschouwd.

Inhuur inclusief vaklieden is in de periode 2006-2009 gegroeid met 4.4%. De groei exclusief de categorie vaklieden bedroeg in deze periode 5.6%. Met andere woorden: door het niet meerekenen van de vaklieden is de inhuur meer gestegen dan zonder deze categorie.

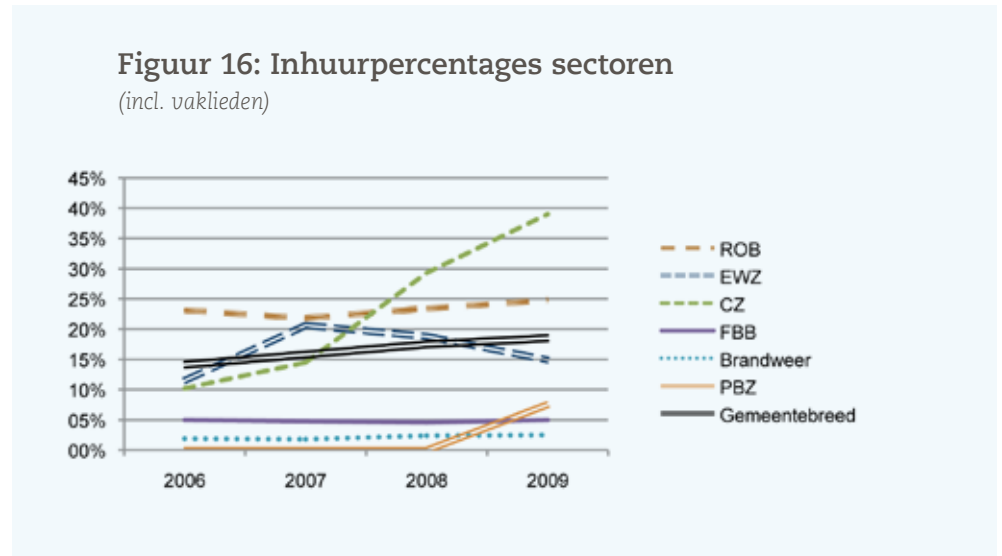
In de volgende figuur is dat uitgedrukt:



### *Inhuurpercentages sectoren*

De inhuurpercentages van de sectoren vertonen onderling grote verschillen. De sector ROB is koploper met een gemiddeld percentage over de jaren 2006-2009 van ruim 23%. EWZ is een goede tweede met een gemiddeld percentage van rond 16.5%. De overige sectoren scoren beduidend lager, uitgezonderd de sector CZ. In 2008 en 2009 was bij CZ sprake van een explosieve stijging. In bijlage 8.4 (tabel 16) is een overzicht opgenomen van de inhuurpercentages van de sectoren door de jaren heen.

In de volgende figuur is de ontwikkeling van de percentages bij de sectoren weergegeven. Deze zijn gebaseerd op de formatie van de sectoren en de inhuuruitgaven binnen de sectoren.



#### *Inhuurpercentages exclusief vaklieden*

Ook als de categorie vaklieden buiten beschouwing wordt gelaten stijgen de inhuurpercentages van de sector ROB uit boven het gemeentebrede gemiddelde te weten 15.6% (2006), 15.2% (2007), 17.6% (2008) en 19.5% (2009).

#### 6.2.2 Vergelijking met andere gemeenten

Bij een vergelijking tussen gemeenten en andere overheden wordt in de regel uitgegaan van een combinatie van de volgende gegevens: de personeelskosten, de inhuuruitgaven, de inhuurpercentages en de inhuuruitgaven uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

In onderzoeken naar externe inhuur van diverse rekenkamercommissies, het A + O fonds Gemeenten, RTL-Nieuws en de SP blijkt dat de gemeente Ede gemiddeld scoort wat betreft de percentages en de kosten van inhuur per inwoner. Hierbij wordt aangetekend dat Ede de advieskosten van externe bureaus niet meerekent in het totaal van de inhuuruitgaven. Gebeurt dat wel dan vallen de inhuurpercentages hoger uit en zal het totaalbeeld zich wijzigen. Ten opzichte van de andere gemeenten geven de Edese cijfers een vertekend beeld te zien.

In de vergelijkingcijfers komt niet tot uitdrukking welke personele capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) een gemeente nodig heeft voor de organisatie en de uitvoering van het pakket aan taken en werkzaamheden. Dit mede in relatie tot de specifieke kenmerken van de gemeente en de onderlinge verschillen in ambitieniveau, grootschalige ruimtelijke plannen en ontwikkelingen. Tegen deze achtergrond moeten de vergelijkingcijfers genuanceerd worden beoordeeld.

De vergelijking met andere gemeenten is opgenomen in bijlage 8.5.

### 6.3 Verklaringen stijging inhuur

Gezien de stijging van zowel de uitgaven van inhuur als de inhuurpercentages heeft de rekenkamercommissie gezocht naar mogelijke verklaringen voor deze groei.

In eerste instantie is gekeken naar de relatie tussen de omvang van inhuur en de vaste personeelsformatie. De stijging van inhuur over 2006 – 2009 kan niet worden gerelateerd aan de omvang van de vacatures in deze jaren. De vacatureruimte is deze periode licht gedaald. De vaste formatie en bezetting zijn licht gestegen. De onderlinge verhouding tussen vacatures, formatie en bezetting is vrij stabiel.

Vervolgens is gekeken naar de relatie inhuur en ziekteverzuim. Het ziekteverzuim blijkt in de onderzochte jaren te zijn gedaald. Er kan dus geen link worden gelegd tussen toename van inhuur en ziekteverzuim binnen de vaste formatie.

Ook het niet (meer) meerekenen van de categorie ‘vaklieden en de keuze om met onderaannemers te gaan werken heeft geen relatie met de groei van inhuur. Het niet meetellen van de uitgaven van vaklieden in het totaal van de inhuuruitgaven leidt de facto zelfs tot hogere inhuurpercentages.

Voor de hand ligt te veronderstellen dat de groei van inhuur niet vanuit de formatie maar vanuit andere ontwikkelingen verklaarbaar is. Daarbij gaat het om aantal en omvang van tijdelijk lopende grote projecten, reorganisaties, decentralisatie van rijkstaken en een terughoudend aannamebeleid. Dit in combinatie met het inspelen op pieken en dalen in reguliere werkzaamheden, de behoefte om flexibiliteit in de organisatie in te bouwen en het voor bepaalde tijd in huis halen van specifieke kennis.

Deze verklaringen sluiten aan bij de volumeverdeling van de totale inhuuruitgaven over de verschillende categorieën. De meeste kosten zijn uitgegeven aan inhuur van uitzendkrachten en ‘specialistisch advies’.



---

Hoofdstuk 7

# Conclusies



Doel van het onderzoek van de rekenkamercommissie is om de gemeenteraad inzicht te bieden in het beleid en de wijze van uitvoering van externe inhuur. De vraagstelling van het onderzoek luidt:

**Vindt het extern inhuren op een doelmatige en doeltreffende wijze plaats?**

De beantwoording van deze onderzoeksvraag vindt plaats op basis van de bevindingen van de commissie als verwoord in dit rapport. Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden wordt eerst op hoofdlijnen een algemeen beeld van inhuur geschetst. Vervolgens worden aan de hand van het normenkader de deelvragen beantwoord. De beantwoording van de deelvragen leidt tot specifieke conclusies op basis waarvan – samen met het algemeen beeld – het antwoord van de rekenkamercommissie op de centrale onderzoeksvraag wordt geformuleerd.

## 7.1 Algemeen beeld

De inhuur van externen door de gemeente geeft een gevarieerd en wisselend beeld te zien. Op hoofdlijnen valt de rekenkamercommissie het volgende op.

De gemeente Ede heeft geen expliciete visie geformuleerd voor het inhuren van externen. De kaders die op inhuur van toepassing zijn, zijn financieel-beheersmatig ingestoken en weinig strategisch-inhoudelijk. Deze kaders zijn vanuit de praktijk ontwikkeld zonder dat daaraan een centrale beleidsvisie ten grondslag ligt.

De bestaande kaders zijn gericht op het financieel beheer, de registratie en het inzichtelijk maken van de omvang van inhuur. Minder aandacht gaat uit naar vragen als welke expertise wil de gemeente in eigen huis hebben, hoe verhoudt inhuur zich tot de vaste personeelsformatie en het organisatie- en personeelsbeleid en wat zijn de grenzen van inhuur ten opzichte van de loonsom.

Inhuur maakt deel uit van het sturingsprincipe van integraal management. Als gevolg daarvan is externe inhuur een verantwoordelijkheid van het management binnen de sectoren van de gemeentelijke organisatie. Deze gaat hiermee overwegend pragmatisch om. Inhuur is een bedrijfsvoeringinstrument dat wordt ingezet bij piekwerkzaamheden, ziekte, vacatures en projecten.

Omdat inhuur onderdeel uitmaakt van het integraal management zijn, op basis van bestaande regels, de rol en de inbreng bij inhuur van de raad en het college beperkt. De inbreng strekt zich uit tot algemene concernkaders en bedrijfsvoeringafspraken, het bewaken van budgetoverschrijdingen en afspraken over de realisatie van doelstellingen en prestaties.

De omvang van de inhuur is in de periode 2006 -2009 jaarlijks toegenomen. De totale kosten stegen met 57% van € 7,4 miljoen in 2006 naar € 11,9 miljoen in 2009. Er was geen centrale sturing op beheersing van de uitgaven voor inhuur.

## 7.2 Specifieke conclusies

### *Beleid*

1. Er is geen centrale visie en vastgesteld concernbeleid geformuleerd ten aanzien van het inhuren van externen. Inhuur maakt onderdeel uit van het integraal management. Binnen de sectoren zijn, variërend in de tijd, uitgangspunten geformuleerd en is impliciet inhuurbeleid ontwikkeld.
2. Er bestaan geen centrale, noch decentrale beleidsafspraken over de mate waarin de gemeente en de sectoren mogen inhuren. Er is geen limiet gesteld aan inhuur. Externe inhuur is in beginsel toegestaan mits de dekking is gegarandeerd.
3. Er is geen concernbreed afwegingskader voor de keuze tussen inhuur en de inzet van de eigen personeelsformatie. Er is geen algemene norm geformuleerd voor de verhouding tussen inhuur en de vaste personeelsformatie en de totale loonsom.
4. De gemeente hanteert een definitie van inhuur waarbij sprake is van externen, die een werkplek hebben in een van de gemeentelijke gebouwen en worden aangestuurd door de gemeentelijke organisatie. Advies- en onderzoeks-werkzaamheden van externe bureaus worden tot uitbesteed werk gerekend en tellen niet mee in de totale kosten van inhuur.

### *Regels en richtlijnen*

5. Er zijn weinig algemeen geldende regels voor externe inhuur. Centrale regels die er zijn vloeien voort uit het inkoopbeleid en de afspraken over de registratie van inhuurkosten. Er zijn geen specifieke kaders gesteld voor sturing op inhuur anders dan financieel-beheersmatige afspraken en richtlijnen.
6. Er zijn weinig concernbrede richtlijnen vastgesteld voor het proces van het inhuren van externen. Voor een aantal stappen in het inhuurproces, waaronder afweging, monitoring en evaluatie, ontbreken concernregels.
7. De inrichting van het proces van inhuur vindt decentraal door en binnen de sectoren plaats. De verschillen tussen de sectoren zijn beperkt. Toezicht op naleving van decentrale regels rondom inhuur is een interne verantwoordelijkheid van de sectoren.
8. Bij inhuur onder de € 50.000,- is sprake van een enkelvoudige offerteaanvraag. Dat leidt ertoe dat er geen vergelijking wordt gemaakt en niet kan worden gestuurd op de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding.

### *Registratie en verantwoording*

9. De registratie, verantwoording en het financieel-administratieve proces rondom inhuur is inzichtelijk en gestructureerd volgens organisatiebreed toegepaste principes. De kosten worden decentraal geadmistreerd en centraal geregistreerd in het financiële systeem. Halfjaarlijks wordt aan de raad gerapporteerd over de totale uitgaven met een uitsplitsing naar inhuurcategorieën.
10. De inhuurkosten zijn niet altijd juist en consistent in het financiële systeem ingevoerd. Dat leidt tot correcties en mutaties die voor de rekenkamercommissie niet eenduidig herleidbaar zijn. Dat heeft een geringe invloed op de totale inhuurcijfers.
11. De sectoren zijn verantwoordelijk voor budgetbeheer en –beheersing en het juiste gebruik van de boekingscodes door de decentrale budgethouders en de interne controle. Daarop vindt geen centraal toezicht plaats vanuit het concern.
12. Evaluatiegegevens over doelbereiking van inhuur zijn in de jaren 2006-2009 niet systematisch bijgehouden. Er is geen centrale informatie beschikbaar over de resultaten, de toegevoegde waarde en het rendement van inhuur voor de organisatie.
13. De geleidelijke invoering binnen de sectoren van het systeem HumanWave voor registratie van inhuur vanaf 2009 is een positieve ontwikkeling. Het levert managementinformatie op over het aanvragen en registreren van inhuur, waaronder de afweging en reden waarom tot inhuur wordt overgegaan. Het systeem draagt bij aan een concernbrede uniformering van het inhuurproces.

### *Aard, omvang en kosten*

14. Er bestaat een grijs gebied tussen externe inhuur en uitbesteding. Afhankelijk van de definitie van externe inhuur die wordt gehanteerd, en de uitleg die daaraan wordt gegeven, verschillen aard, omvang en kosten van inhuur.
15. Inhuur beperkt zich in het algemeen tot incidentele gevallen met een beperkte duur. In sommige gevallen wordt extern ingehuurd voor lange looptijden en, in een enkel geval, voor een zeer lange looptijd. Er wordt ingehuurd voor regulier werk, tijdelijke taken en projecten.
16. Er zijn tussen de sectoren grote verschillen in inhuurvolumen. De meeste inhuur, procentueel en in euro's, vindt plaats in de sector ROB en als tweede gevolgd door de sector EWZ. De grootste inhuurcategorieën zijn uitzendkrachten en specialistisch advies.
17. Er vindt geen regievoering plaats op de omvang en totale uitgaven van inhuur. De voornemens voor een kostenreductie en vermindering van inhuuruitgaven voor 2003 en volgende jaren hebben niet tot het beoogde resultaat geleid. De totale kosten van inhuur zijn in deze jaren niet beheersbaar gebleken.



18. Inhuur wordt gefinancierd uit verschillende dekkingsbronnen, waaronder de decentrale P-budgetten. De werking van de P-norm systematiek levert geen bijdrage aan het inperken van inhuur. Vermindering van de kosten van inhuur leidt niet noodzakelijkerwijs tot bezuinigingen en budgettaire vrijval. Wel kan sprake zijn van een toename van de P-reserves.

#### *Inhuur en personeelsformatie*

19. Inhuur gezien als percentage van de totale loonsom neemt jaarlijks toe. De inhuurpercentages van de gemeentelijke sectoren vertonen onderling forse verschillen. Het inhuurpercentage van de gemeente Ede als totaal komt overeen met het gemiddelde van andere gemeenten. Het inhuurpercentage overstijgt de Ter Horst –norm van 13% voor de landelijke overheid.
20. Er is geen expliciete relatie tussen inhuur en het personeelsbeleid. Door volume en omvang is inhuur bij de grotere sectoren een substantieel en gangbaar deel van de bedrijfsvoering geworden. Daarmee maakt inhuur impliciet deel uit van het personeelsbeleid zonder dat daaraan een visie ten grondslag ligt.
21. Er is geen politiek-bestuurlijke sturing op het inhuren van extern personeel en op de relatie tussen inhuur en de beschikbare en gewenste personele capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie.

#### *Eindconclusie*

Op basis van de bevindingen, het geschetste algemene beeld en de specifieke conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende eindconclusie:

Door het ontbreken van centrale beleidsdoelen is een eenduidige beantwoording van de onderzoeksvraag niet mogelijk. Externe inhuur maakt deel uit van de bedrijfsvoering van de sectoren. Dat proces verloopt binnen decentraal geformuleerde uitgangspunten waarvan veel elementen niet centraal zijn geprotocolleerd. Er is geen strategische visie op inhuur ontwikkeld. Het decentrale proces van het inhuren van externen door de sectoren is in grote lijnen adequaat vormgegeven en wordt naar behoren uitgevoerd.



---

Hoofdstuk 8

# Bijlagen



## 8.1 Normenkader

### *Beleid en definitie inhuur*

- er is een beleid met uitgangspunten voor inhuur
- er is een definitie van externe inhuur

### *Regels en richtlijnen*

- er zijn algemene regels en richtlijnen voor externe inhuur
- er vindt controle plaats op naleving van de regels
- er zijn regels over de wijze en het proces van inhuur
- er zijn regels over het doorlopen van stappen in het inhuurproces
  - afweging tussen inhuur en zelf doen
  - opdrachtformulering
  - opdrachtverlening
  - monitoring
  - evaluatie
- er zijn regels over aansturing op de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding

### *Registratie en verantwoording*

- de inhuuruitgaven zijn op een juiste en consistente wijze verwerkt in het financiële systeem
- de verantwoording geeft een juist en volledig beeld van de totale inhuur
- er vindt budgetbeheer en –bewaking plaats van inhuur

### *Aard en omvang van inhuur*

- er is vastgelegd waarvoor en waarom wordt ingehuurd
- er is vastgelegd de hoeveelheid, de prijs en de duur van inhuur
- er wordt gestuurd op de omvang van inhuur

### *Kosten van inhuur*

- er wordt gestuurd op de totale kosten van inhuur

## 8.2 Vragenlijst interview

### 1. *Wat is het beleid voor externe inhuur in uw sector?*

#### *Deelvragen:*

- is er een sectoraal (inkoop)beleid voor inhuur?
- waarom wordt er ingehuurd, wat zijn de belangrijkste redenen?
- wordt een afweging gemaakt tussen inhuur of eigen personeel?
- wat zijn de belangrijkste taakgebieden waarvoor inhuur plaatsvindt?
- wordt gestuurd op de omvang en kosten van inhuur?
- hoe vindt selectie van externe bureaus plaats?
- hoe komen prijzen tot stand, wordt er onderhandeld?
- wordt er gestuurd op de prijs/kwaliteitverhouding?
- wat is de bandbreedte van de uurtarieven?
- hoe verhouden deze tarieven zich tov de tarieven uit de mantelcontracten?
- in welke mate wordt gebruik gemaakt van de mantelcontracten?
- wordt gebruik gemaakt van concurrentiestelling, huisinhuurpartijen?
- worden voortgang en prestaties door de ingehuurde partij bewaakt?
- wordt de inhuur geëvalueerd?
- vindt kennisborging en –overdracht plaats na afloop van de inhuur?

### 2. *Wat zijn de regels en richtlijnen voor externe inhuur en worden deze nageleefd?*

#### *Deelvragen:*

- zijn er sectorale procedures en richtlijnen over het inhuurproces?
- wijkt het inhuurproces af van concernbrede procesbeschrijving ‘inhuur’ en ‘inkoop’?
- wanneer mag worden ingehuurd, wanneer niet?
- wie bepaalt de behoefte resp. stelt de noodzaak tot inhuur vast?
- wie heeft uiteindelijk beslissing-/tekeningsbevoegdheid?
- zijn er regels vastgelegd waaraan een contract tot inhuur moet voldoen?
- wordt een maximale duur en looptijd van de inhuur afgesproken?
- wordt een maximumbudget afgesproken?
- worden afspraken gemaakt over hoe om te gaan met een vervolgoopdracht?
- vindt interne controle plaats op naleving van de procedures en richtlijnen?
- hoe is de praktijk van inhuur in irt de vastgestelde procedures/ werkinstructies?

### 3. *Hoe vindt registratie en verantwoording van externe inhuur plaats?*

#### *Deelvragen:*

- hoe vindt registratie en verantwoording plaats in de bedrijfsadministratie?
- wat wordt precies geregistreerd over de inhuur?
- wordt de inhuurperiode, het uurtarief, aantal uren en aard werkzaamheden geregistreerd?
- worden kosten van inhuur consistent verwerkt in de financiële administratie?
- vindt daarop controle plaats i.c. op de boeking op de standaardcategorieën?
- hoe houdt de registratie via Corsa/Coda zich tot het systeem inhuur ‘humanwave’?
- hoe verhouden de inhuurcategorieën zich tov de typen inhuur in ‘humanwave’?
- worden de inhuurcontracten geregistreerd en beheerd?
- wordt de mate waarin mantelcontracten worden gehanteerd geregistreerd?
- maakt inhuur onderdeel uit van de sectorale managementinformatie?

4. *Wat is de aard en omvang van externe inhuur?*

*Deelvragen:*

- is de hoeveelheid inhuur in aantallen en fte's aan te geven?
- is de gemiddelde duur en omvang van inhuur aan te geven?
- vindt structureel inhuur plaats op bepaalde functies?
- vindt structureel inhuur plaats op bepaalde personen?
- hoe is (globaal) de verhouding tussen de diverse dekkingsbronnen?
- wordt gestuurd op de omvang van de kosten van inhuur?
- vindt sectoraal budgetbewaking op de kosten van inhuur plaats?

5. *Hoe verhoudt externe inhuur zich ten opzichte van de normformatie, de werkelijke bezetting en de totale loonsom?*

*Deelvragen:*

- hoe verhouden de kosten van inhuur zich tov de normformatie?
- hoe verhouden de kosten van inhuur zich tov de werkelijke bezetting?
- wat is de meerwaarde van inhuur versus uitvoering door eigen personeel?
- hoe verhoudt externe inhuur zich tov het gemeentelijk P&O-beleid?
- hoe verhoudt externe inhuur zich tov het gemeentelijke inkoopbeleid?
- hoe beoordeelt u de relatie centraal versus decentraal personeelsbeleid irt inhuur?

### 8.3 Overzicht geraadpleegde personen

#### *Informierend overleg:*

- gesprek met de portefeuillehouder P&O, wethouder de heer E. van Milligen
- gesprek met de concerncontroller / directeur COA, mevrouw M. van Rooij
- gesprek met medewerkers sector COA, de heren M. Gerritsen (Financiën en Bedrijfsvoering) en H. de Rijke (hoofd Personeelsmanagement)
- gesprek met de teamleider personeelsbeheer & informatie van COA, de heer R. de Ligt
- gesprek met de Adviseur inkoop sector COA, de heer H.Ph. Schaling
- gesprek met de adviseur financiële dienstverlening sector COA, de heer J.D.C. Heykamp

#### *Startgesprek:*

- gesprek met de concerncontroller / directeur COA, mevrouw M. van Rooij

#### *Interviews sectoren:*

- gesprek met de sector ROB, de controller de heer G.C. Mahler en mevrouw I.B. Evers
- gesprek met de sector EWZ, de controller de heer B.J. Jelier en de heer E. van Teylingen
- gesprek met de sector PBZ, de controller mevrouw Y.T.M. van Opstal
- gesprek met de sector COA, de controller de heer H. Klom

## 8.4 Cijfers bij figuren

Bedragen x € 1.000,-  
(met afrondingen)

### Tabel 1: Inhuuruitgaven 2003 – 2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inhuur	6.628	6.837	6.832	7.427	8.670	10.369	11.790

### Tabel 2: Inhuuruitgaven 2006 – 2009

	2006	2007	2008	2009
Inhuur	7.427	8.670	10.369	11.790

### Tabel 3: Uitgaven per inhuurcategorie

Categorie	2006	2007	2008	2009
Uitzendkrachten	1.088	2.301	2.897	2.993
Interim management	93	149	277	982
Projectmanagement	932	1.423	1.844	1.456
Specialistisch advies	3.269	3.024	3.641	4.653
Vaklieden	2.045	1.773	1.710	1.706
Totaal	7.427	8.670	10.369	11.790

### Tabel 4: Inhuuruitgaven per sector

Sector	2006	2007	2008	2009
ROB	5.280	5.010	5.722	6.406*
EWZ	1.261	2.559	2.406	1.866
CZ	449	662	1.757	2.832
FBB	350	361	371	347
Brandweer	87	78	113	132
PBZ	-	-	-	207
Totaal	7.427	8.670	10.369	11.790

\* incl. vaklieden



Tabel 5: Totale uitgaven met en zonder vaklieden

Inhuuruitgaven	2006	2007	2008	2009
Vaklieden	2.045	1.773	1.710	1.706
Overige inhuurcategorieën	5.382	6.897	8.659	10.084

Tabel 6: Uitzendkrachten per sector

Sector	2006	2007	2008	2009
ROB	405	538	634	644
EWZ	539	1.443	1.891	1.798
CZ	35	63	128	271
FBB	108	241	236	95
Brandweer	0	15	5	16
PBZ	-	-		166
Totaal	1.088	2.301	2.897	2.993

Tabel 7: Interim management per sector

Sector	2006	2007	2008	2009
ROB	0	32	277	846
EWZ	46	71	0	0
CZ	0	0	0	134
FBB	45	45	0	0
Brandweer	0	0	0	0
PBZ	-	-	-	0
Totaal	93	149	277	982

Tabel 8: Projectmanagement per sector

Sector	2006	2007	2008	2009
ROB	744	1.162	1.421	1.178
EWZ	181	261	79	0
CZ	4	0	342	277
FBB	2	0	0	0
Brandweer	0	0	0	0
PBZ	-	-	-	0
<b>Totaal</b>	<b>932</b>	<b>1423</b>	<b>1844</b>	<b>1456</b>

Tabel 9: Specialistisch advies per sector

Sector	2006	2007	2008	2009
ROB	2.103	1.503	1.677	2.029
EWZ	476	783	434	67
CZ	409	598	1.285	2.147
FBB	193	76	134	251
Brandweer	86	63	108	115
PBZ	-	-	-	41
<b>Totaal</b>	<b>3.269</b>	<b>3.024</b>	<b>3.641</b>	<b>4.653</b>

Tabel 10: Vaklieden per sector

Sector	2006	2007	2008	2009
ROB	2.027	1.773	1.710	1.706
EWZ	18	0	0	0
CZ	0	0	0	0
FBB	0	0	0	0
Brandweer	0	0	0	0
PBZ	-	-	-	0
<b>Totaal</b>	<b>2.045</b>	<b>1.773</b>	<b>1.710</b>	<b>1.706</b>

**Tabel 11: Overzicht normformatie, bezetting en vacatureruimte in aantallen fte's**

	2006	2007	2008	200
Normformatie	790	782	797	811
Bezetting	724	722	738	754
Vacatureruimte	66	60	59	56

**Tabel 12: Overzicht werkelijke totale personeelskosten**

Sector	2006	2007	2008	2009
ROB	17.510	17.934	18.676	19.406
EWZ	9.679	9.804	10.404	10.580
CZ	3.932	3.897	4.223	4.427
FBB	6.561	7.067	7.594	6.533
Brandweer	4.425	4.205	4.594	4.973
Bestuursondersteuning	839	867	1.019	1.072
Griffie	286	297	323	330
PBZ	-	-	-	2.527
Totaal	43.235	44.074	46.836	49.852
Overig	2.038	2.053	2.096	2.061
Totaal	45.273	46.127	48.932	51.913

*inclusief secundaire kosten en secundaire toelagen*

Tabel 13: P-reserves concernbreed

Sector	2006	2007	2008	2009
Reserves	4.708	5.050	5.272	5.062

## P-reserves sectoren

Sector	2006	2007	2008	2009
ROB	2.291	2.411	1.971	1.081 *
EWZ	2.175	2.173	2.160	1.964 *
CZ	146	65	268	260
FBB	7	251	623	692
Brandweer	89	150	250	262
PBZ	-	-	-	803
Totaal	4.708	5.050	5.272	5.062

\* in 2009 heeft EWZ € 448.730,- overgeheveld naar PBZ

in 2009 heeft ROB een gedeelte van de P-formatie van PBZ vergoed

Tabel 14: Personeelskosten, inhuuruitgaven en totale personeelskosten

	2006	2007	2008	2009
Personeelskosten	45.273	46.127	48.932	51.913
Inhuuruitgaven	7.427	8.670	10.369	11.790
Totale personeelskosten	52.700	54.797	59.301	63.703

**Tabel 15: Percentage inhuur van de totale personeelskosten (incl.vaklieden)**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Personeelskosten	45.273	46.127	48.932	51.913
Inhuuruitgaven	7.427	8.670	10.369	11.790
<b>Totale personeelskosten</b>	<b>52.700</b>	<b>54.797</b>	<b>59.301</b>	<b>63.703</b>
<b>Inhuurpercentage</b>	<b>14.1%</b>	<b>15.8%</b>	<b>17.5%</b>	<b>18.5%</b>

**Percentage inhuur van de totale personeelskosten (excl. vaklieden)**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Personeelskosten	45.273	46.127	48.932	51.913
Inhuuruitgaven	5.382	6.897	8.659	10.084
<b>Totale personeelskosten</b>	<b>50.655</b>	<b>53.024</b>	<b>57.591</b>	<b>61.997</b>
<b>Inhuurpercentage</b>	<b>10.6%</b>	<b>13%</b>	<b>15%</b>	<b>16.2%</b>

**Tabel 16: Inhuurpercentages sectoren (incl. vaklieden)**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
ROB	23.1 %	21.8 %	23.4%	24.8 %
EWZ	11.5 %	20.6 %	18.8%	14.9 %
CZ	10.2 %	14.5 %	29.3 %	39.0 %
FBB	5.0 %	4.8 %	4.6 %	5.0 %
Brandweer	1.9 %	1.8 %	2.4 %	2.5 %
PBZ	-	-	-	7.5 %
<b>Gemeentebreed</b>	<b>14.1%</b>	<b>15.8%</b>	<b>17.5%</b>	<b>18.5%</b>

## 8.5 Vergelijking met andere gemeenten

### *Inhuurpercentages gemeente Ede*

<b>Ultimo</b>	<b>Inwoner- aantal</b>	<b>Totale P-kosten</b>	<b>Inhuur- kosten</b>	<b>Percentage Inhuur *</b>
2006	107.500	52.700.000	7.427.000	14.1%
2007	107.666	54.797.000	8.670.000	15.8%
2008	107.588	59.301.000	10.369.000	17.5%
2009	107.774	63.703.000	11.790.000	18.5%

\* incl. vaklieden  
excl. onderzoek-/advieskosten

### *Inhuurpercentages gemeenten 2008 (bron: RTL Nieuws)*

Uit het onderzoek van RTL Nieuws blijkt dat de dertig grootste Nederlandse gemeenten gemiddeld 18,5% van de personeelskosten uitgaven aan extern personeel.

### *Inhuurpercentages gemeenten 2009 (bron: A+O fonds gemeenten)*

Het percentage van alle onderzochte gemeenten (181) bedraagt gemiddeld 20% van de loonsom. Datzelfde percentage is van toepassing op de G4-gemeenten. Bij gemeenten met 100.000 of meer inwoners (excl. G4) ligt het percentage gemiddeld op 23%. Bij gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners is dat 22%. Bij gemeenten onder de 50.000 inwoners liggen de percentages gemiddeld rond de 15%.

### *Inhuurpercentages provincies 2008 (bron: SP)*

In 2008 huurden de 12 provincies externe in voor gemiddeld 24,1% van de totale personeelskosten met uitschieters naar boven (meer dan 30% Gelderland, Noord- en Zuid Holland) en naar beneden tot circa 10% (Zeeland en Flevoland).

[Voor een uitsplitsing naar de afzonderlijke gemeenten en provincies wordt hier volstaan met een verwijzing naar de genoemde bronnen.](#)

## 8.6 Inhuur organisatie- onderdelen

In de navolgende tabellen 1 t/m 6 worden voor de zes gemeentelijke sectoren de totale inhuur bedragen (excl. btw; bedragen x € 1000) opgesplitst per organisatieonderdeel zoals het in Coda wordt onderscheiden. Omdat Coda vele onderdelen onderscheidt en er vaak ook maar voor vrij kleine bedragen wordt ingehuurd, is een grens gesteld van 75 duizend euro. Als een onderdeel in een jaar méér dan 75 duizend euro inhuur, dan wordt dat vermeld. Is het inhuurbedrag lager, wordt het niet vermeld. Geen vermelding betekent dus niet per se “geen inhuur”; er kan wel degelijk zijn ingehuurd, zij het minder dan 75 duizend. Bij de vergelijking van de cijfers wordt aangetekend dat sinds 2006 bij verschillende sectoren, waaronder bij ROB, organisatie-aanpassingen hebben plaatsgevonden. Hierbij zijn afdelingen gesplitst en op onderdelen geïntegreerd in nieuwe afdelingen.

**Tabel 1: Inhuur sector Facilitair Bedrijf en Burgerzaken**

	2006	2007	2008	2009
Sector Facilitair Bedrijf en Burgerzaken	350	361	371	347
<i>Waarvan:</i>				
2400. IA	-	-	98	176
2410. FBB/ICT projectenpool	108	-	-	-
2610. FBB/BB-BEL	-	111	133	-
rest FBB	242	250	140	171

**Tabel 2: Inhuur sector Concernzaken**

	2006	2007	2008	2009
Sector Concernzaken	449	662	1.757	2.832
<i>Waarvan:</i>				
3200. COA/VR	129	232	645	854
3300. COA/COMM	-	-	-	213
3400. COA/FB	-	-	-	229
3700. COA/BO	152	128	-	121
3900. COA/SO	149	180	788	858
4100. PBZ/Dir. (tlv CZ)	-	-	-	314
rest Concernzaken	19	354	324	243

**Tabel 3: Inhuur sector Publiekszaken**

	2006	2007	2008	2009
Sector Publiekszaken	-	-	-	207
Waarvan:				
4600. PBZ/Zorg	-	-	-	88
rest Publiekszaken	-	-	-	119

**Tabel 4: Inhuur sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer**

	2006	2007	2008	2009
Sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer	5.280	5.010	5.722	6.406
Waarvan:				
5100. ADR	438	273	-	-
5220. Man.onderst&Control	85	-	192	144
5440. GZ/G	251	158	194	141
5510. BEH/A	637	-	190	152
5520. BEH/W	471	315	416	491
5525. BEH/BOR	1.425	1.494	1.560	1.401
5600. ONT/A	238	-	-	-
5640. ONT/RP	276	876	1.612	1.806
5650. ONT/RO	88	268	618	920
5660. ONT/REB	354	286	276	289
5710. REA/A	110	267	581	340
5720. REA/G	-	-	-	84
5805. VH/O	88	-	-	-
5820. VH/V	132	168	207	100
5830. VH/H	-	91	-	-
rest ROB	775	1.100	124	538

**Tabel 5: Inhuur Brandweer**

	2006	2007	2008	2009
Sector Brandweer	87	78	113	132
Waarvan:				
ADBW/IS	87	-	108	115
rest Brandweer	-	78	5	17



Tabel 6: Inhuur sector Educatie, Welzijn en Zorg

	2006	2007	2008	2009
Sector Educatie, Welzijn en Zorg	1.261	2.559	2.406	1.866
<i>Waarvan:</i>				
7120. OO/ALG	-	-	136	-
7311. OCS/OWKC/O&W	130	-	-	-
7321. OCS/APS/Accommodaties	80	-	-	-
7510. WIZ Management en Ondersteuning	592	323	-	-
7523. Team Adm. en Financiën	168	143	-	-
7524. Team WMO	-	-	185	-
7531. Team Poort	-	-	150	-
7532. Team Reïntegratie, Act. en Inkomen	173	323	815	-
7533. Matchingteam	-	453	215	-
7600. OCS Algemeen/secretariaat	-	-	-	92
7611. Onderwijs, Jeugd, Kunst, Cultuur	-	171	113	150
7731. Team Werk & Inkomen	-	-	-	584
7732. Werkgeversserviceloket	-	-	-	402
7741. Team WMO	-	-	-	192
rest EWZ	483	877	469	445

---

## 8.7 Gebruikte afkortingen

BRW	Brandweer
CZ	Concernzaken
COA	Concernbeleid, Ondersteuning & Advies
EWZ	Educatie, Welzijn & Zorg
FBB	Facilitair Bedrijf & Burgerzaken
PBZ	Publiekszaken
ROB	Ruimtelijke Ontwikkeling & Beheer
WIZ	Werk, Inkomen & Zorg



